

**Конов А.В.
Яковлев А.А.**

АНТИКОРРУПЦИОННОЕ ДЕКЛАРИРОВАНИЕ В РОССИИ: СУЩЕСТВУЮЩИЕ ПРОБЛЕМЫ И ВОЗМОЖНЫЕ ПОДХОДЫ К РЕФОРМИРОВАНИЮ

Аннотация

Статья посвящена возможным направлениям совершенствования системы представления должностными лицами и их родственниками сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера. Рассматривается история внедрения антикоррупционного декларирования в России, анализируются основные недостатки реализуемого подхода к регулированию, предлагаются рекомендации по реформированию системы декларирования. Статья подготовлена на основе доклада НИУ ВШЭ «О развитии антикоррупционного декларирования в России». В ней также учтены результаты обсуждения доклада в ходе двух круглых столов, состоявшихся в августе и сентябре 2012 г.

Ключевые слова: антикоррупционное декларирование; контроль за расходами; конфликт интересов; коррупция; сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

Становление системы антикоррупционного декларирования в России

Существующая в настоящее время в России система антикоррупционного декларирования в основных чертах была создана в 2008–2009 гг. Сначала базовая норма о декларировании была закреплена в статье 8 ФЗ-273

от 25.12.2008 «О противодействии коррупции». На государственных и муниципальных служащих, должности которых включены в соответствующий перечень, а также на ряд иных должностных лиц была возложена обязанность предоставлять представителю нанимателя сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера. Должностные лица должны предоставлять аналогичные сведения о своей (своем) супруге и несовершеннолетних детях.

В развитие данного положения в 2009 г. были приняты два пакета указов Президента РФ. Первый пакет указов (от 18 мая 2009 г.):

- утвердил перечень должностей федеральной государственной службы, при назначении на которые и при замещении которых необходимо представлять указанные выше сведения;
- установил порядок представления сведений отдельно для лиц, замещающих государственные должности, для федеральных государственных служащих и лиц, замещающих руководящие должности в государственных корпорациях, фондах и иных организациях;
- утвердил порядок публикации представленных сведений.

Второй пакет указов (от 21 сентября 2009 г.) утвердил порядок проверки представленных сведений для лиц, замещающих государственные должности федеральных государственных служащих.

Действующая процедура декларирования создавалась не «с чистого листа». Начиная с 1992 г. обязанность российских должностных лиц¹ представлять сведения о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера последовательно закреплялась в ряде нормативных правовых актов. На момент принятия ФЗ «О противодействии коррупции» обязанность декларировать доходы и имущество была прописана, в частности, в Федеральном конституционном законе от 17.12.1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» и в Федеральном законе от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Более того, в подзаконных нормативных правовых актах были закреплены процедуры предоставления, публикации и проверки декларируемых сведений. Как и в действующем законодательстве, соответствующие нормы устанавливались президентскими указами².

К сожалению, к 2008 г. можно было с уверенностью констатировать, что эти указы исполнялись плохо и не приносили существенных результатов. Одной из основных причин неудачи была непроработанность предложенной в них процедуры декларирования:

1. Была использована не вполне удачная форма представления сведений, которая не позволяла получать значимую информацию (например, об источнике доходов и стоимости находящегося в собственности имущества).
2. Все функции по сбору, публикации и проверке сведений, представленных госслужащими, были возложены на кадровые службы, которые зачастую не обладали опытом и квалификацией, необходимыми для проведения финансовых проверок.

3. Проверка предоставленных сведений проводилась только по решению представителя нанимателя в случае получения информации от правоохранительных, налоговых, судебных и иных госорганов. Регулярная проверка деклараций не предусматривалась.
4. Государственным органам, проверявшим представленные госслужащими сведения, не было дано право получать информацию, составляющую налоговую и банковскую тайну, а также обобщенные сведения об объектах недвижимости, находящихся в собственности конкретного лица. Отсутствие доступа к такой информации делало невозможным сопоставление задекларированных сведений с данными государственных реестров и базами данных кредитных организаций.
5. Отсутствовали процедуры, позволяющие использовать представленные сведения для анализа, например, выявлять на их основании несоответствие расходов должностного лица его доходам или случаи конфликта интересов.

Новый порядок сбора, публикации и проверки сведений, утвержденный в 2009 г., преподносился российскими официальными лицами как существенный шаг вперед, позволяющий сделать антикоррупционное декларирование важным инструментом противодействия коррупции.

Действительно, процедура декларирования была в определенной степени детализирована. Кроме того, был предложен ряд значимых новаций.

Во-первых, изменился круг лиц, обязанных подавать декларации:

- требования о декларировании были распространены на супругов и несовершеннолетних детей должностных лиц;
- сведения о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера отныне должны были представлять не все государственные служащие, а только те, кто замещал должности, связанные с высокими коррупционными рисками;
- обязанность представлять сведения о доходах, имуществе и имущественных обязательствах была возложена на руководителей госкорпораций, фондов и иных организаций.

Во-вторых, изменился порядок проведения проверки представленных сведений:

- основанием для проведения проверки теперь могла стать информация, полученная не только от государственных органов, но и от руководящих органов политических партий и Общественной палаты. В результате проверка деклараций перестала быть сугубо внутренним делом госорганов.

В-третьих, изменился порядок публикации задекларированных сведений:

- если раньше государственные органы предоставляли соответствующую информацию для публикации только в ответ на обращения СМИ, теперь им предписывалось размещать сведения на официальных интернет-сайтах.

Вместе с тем в начальной редакции новых нормативных правовых актов не был устранен ни один из недостатков, делавших неработоспособной процедуру 1997–1998 гг.

Так, форма «Справки о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера» для разных категорий должностных лиц и членов их семей, утвержденная в 2009 г., была скопирована с аналогичных документов, использовавшихся с 1997 г.³. Единственное изменение заключалось в механическом объединении двух документов в единую декларацию без внесения в нее существенных содержательных поправок.

В соответствии с указами 2009 г. основная роль в администрировании процедуры декларирования по-прежнему возлагалась на кадровые службы. Самым важным нововведением стало создание внутри госорганов отдельных подразделений по профилактике коррупционных и иных правонарушений. На них была возложена, в частности, функция проверки полноты и достоверности сведений, представленных госслужащими. Однако создание специализированных структурных подразделений не решило имевшихся проблем. Обычно сотрудниками этих подразделений становились служащие, ранее занимавшиеся кадровой работой и не имевшие опыта антикоррупционной деятельности.

Новая процедура предусматривала расширение круга субъектов, наделенных правом инициировать проверку полноты и достоверности представленных сведений. В 2012 г. эти нормы были усилены: соответствующее право получили общероссийские СМИ⁴. Однако проверка по запросам так и осталась единственным видом проверки. Отсутствие механизмов регулярной верификации деклараций дало о себе знать практически сразу: для проведения первой масштабной проверки исполнения нового законодательства в 2010 г. потребовалось личное вмешательство Президента РФ⁵.

Первоначальная редакция ФЗ «О противодействии коррупции» и указов Президента РФ, устанавливающих порядок проверки представленных сведений, не предусматривала наделение проверяющих органов необходимым доступом к информации, составляющей налоговую и банковскую тайну, и к обобщенным сведениям об объектах недвижимости, принадлежащих должностному лицу. В результате в течение двух лет проверка деклараций кадровыми службами была фактически парализована.

Лишь в ноябре 2011 г. руководители госорганов получили право в рамках проверки деклараций запрашивать справки по операциям, счетам и вкладам декларантов, сведения об их доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, имеющиеся у налоговых органов, и обобщенные сведения о правах на объекты недвижимости⁶. Таким образом, один из важнейших недостатков российской системы антикоррупционного декларирования был хотя бы частично устранен.

Еще больше времени потребовалось на принятие сравнимых по значимости изменений в сфере использования представленных и проверенных сведений. На протяжении трех лет информация, полученная в ходе декларирования, не использовалась для выявления индикаторов коррупции, а применялась в лучшем случае лишь для обнаружения и при-

влечения к ответственности лиц, представивших неполные или недостоверные сведения.

Важнейшим шагом по исправлению этого недостатка стало принятие Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»⁷. Данный закон предусматривает проверку соответствия стоимости приобретенных объектов недвижимости, транспортных средств, ценных бумаг официальному доходу должностного лица и членов его семьи и привлечение должностных лиц к ответственности за несоответствие расходов доходам. Само по себе внедрение процедуры сопоставления расходов и доходов, безусловно, необходимо. Оно придает логическую завершенность процедуре антикоррупционного декларирования, обозначает конечную задачу, на решение которой направлены сбор и проверка сведений. Однако необходимо отметить, что в отличие от общей идеи закона закрепленная в нем процедура уже вызывает серьезную критику со стороны ряда экспертов⁸.

Результаты проведения в России реформ в сфере антикоррупционного декларирования оказались весьма противоречивыми. С одной стороны, создание новой нормативной правовой базы позволило возродить тему антикоррупционного декларирования, вновь привлечь к ней внимание экспертного сообщества, СМИ, широкой общественности.

В отличие от реформ 1997–1998 гг., преобразования не ограничились формальным утверждением несовершенной процедуры: в 2009–2012 гг. соответствующие нормативные правовые акты постоянно дорабатывались. Был принят целый ряд важных изменений и дополнений.

Российские должностные лица начали постепенно привыкать к регулярному представлению сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, и к тому, что нарушение предусмотренного порядка может повлечь чувствительные санкции.

Принесла свои плоды и публикация представленных должностными лицами сведений на официальных интернет-сайтах госорганов. Она позволила заинтересованным общественным организациям включиться в надзор за соблюдением законодательства и сделать первые шаги по оценке обоснованности приобретения должностными лицами того или иного имущества.

С другой стороны, многие фундаментальные недостатки процедуры 1997–1998 гг. так и не были устранены. Действующему законодательству до сих пор присущи серьезные недоработки, которые не позволяют эффективно осуществлять сбор и особенно проверку сведений и не дают возможности в полной мере использовать собранные данные. В процедуре представления и проверки сведений отсутствует целый ряд системобразующих этапов и элементов.

Поэтому авторы не считают возможным ограничиваться рекомендациями по «дотраиванию» существующей системы. На наш взгляд, необходимо вернуться к базовым процедурам предоставления, публикации и проверки деклараций и серьезно переработать соответствующее законодательство.

Отдельные проблемы существующей системы декларирования

Цели декларирования

До сих пор конкретные цели внедрения антикоррупционного декларирования в России не были зафиксированы ни в нормативных правовых актах, ни в иных документах. Это, на наш взгляд, стало одной из причин непоследовательного подхода к разработке содержания «Справки о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера» (далее – Справка), порядка ее представления и проверки.

Некоторые особенности Справки (указание величины доходов и банковских сбережений, стоимости ценных бумаг, декларирование недвижимости и транспортных средств) позволяют предположить, что утвержденный в 2009 г. порядок декларирования был ориентирован прежде всего на выявление так называемых «индикаторов коррупции».

Под индикаторами коррупции понимаются сведения, свидетельствующие о возможном совершении должностным лицом коррупционных правонарушений. Наиболее известным, хотя и далеко не единственным, индикатором коррупции является несоответствие расходов и доходов должностного лица. Именно на выявление индикаторов коррупции ориентированы системы антикоррупционного декларирования в большинстве зарубежных стран.

Тем не менее в российском законодательстве не были предусмотрены некоторые элементы декларирования, без которых контроль за расходами неосуществим в принципе. Речь идет, например, об указании стоимости имущества и проверке деклараций на наличие «индикаторов коррупции».

В результате до настоящего времени информация, получаемая из деклараций, не использовалась для противодействия коррупции. Последним этапом процедуры декларирования оказывалась необходимая, но по своей сути вспомогательная проверка полноты и достоверности представленных сведений, а не проверка на наличие фактов, свидетельствующих о возможном совершении коррупционного правонарушения.

Индикаторы коррупции

Возможный подход к использованию процедуры декларирования для выявления индикаторов коррупции предложен в Федеральном законе «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам». В частности, предполагается на основе задекларированных сведений отслеживать соответствие стоимости сделок по приобретению должностным лицом и членами его семьи объектов недвижимости, транспортных средств, ценных бумаг на сумму, превышающую общий доход этого лица и его супруги (супруга) по основному месту их службы (работы) за 3 года, предшествующих совершению сделки.

Данное решение кажется чрезмерно ограниченным, даже если оставить в стороне вызывающую серьезные сомнения методику расчета «официального дохода». Во-первых, закон не предполагает оценку соответствия приро-

ста банковских сбережений и расходов на погашение долговых обязательств официальным доходам декларанта. Разработчики данного нормативного правового акта, слишком буквально пойдя за формулировкой «несоответствие расходов доходам», не учли, что незаконно приобретенные средства могут не только расходоваться на приобретение имущества, но и откладываться на банковских счетах и использоваться для погашения долгов.

Во-вторых, в законе все индикаторы коррупции сведены исключительно к несоответствию расходов доходам. Между тем существует целый ряд иных важных индикаторов коррупции, например приобретение должностным лицом имущества по заведомо заниженной цене.

Выявление конфликта интересов

В зарубежных странах декларации часто используются не только для обнаружения индикаторов коррупции, но и для выявления конфликта интересов. Они могут стать важным источником информации о том, с какими организациями (как коммерческими, так и некоммерческими) связано должностное лицо и его родственники⁹.

Применяемая в нашей стране Справка также содержит определенную информацию, которая может быть использована для обнаружения конфликта интересов. Это перечень организаций, ценными бумагами которых владеют должностные лица и члены их семей, названия кредитных организаций, в которых размещены средства декларантов, сведения о кредиторах и должниках должностных лиц и членов их семей. В отдельных госорганах предпринимаются попытки использовать эти сведения для урегулирования конфликта интересов. Однако такая практика не является распространенной и систематической.

С точки зрения выявления конфликта интересов наиболее существенный недостаток действующей Справки – отсутствие в ней детальных сведений об источниках доходов должностных лиц и их родственников. В соответствующем разделе Справки содержатся лишь сведения о видах полученных доходов (например, доход от преподавательской деятельности) и совокупном размере доходов каждого вида.

В результате ни подразделения по профилактике коррупционных правонарушений, ни широкая общественность не получают информации о конкретных организациях, с которыми связаны основные финансовые интересы должностных лиц и членов их семей. В частности, недоступной остается фундаментально важная для обнаружения конфликта интересов информация о местах работы родственников должностных лиц.

Наличные сбережения и имущество, не подлежащее государственной регистрации

На сегодняшний день российские должностные лица предоставляют сведения только о недвижимости, транспорте, ценных бумагах, вкладах в банках и иных кредитных организациях. Сведения о сбережениях в наличных деньгах, равно как и сведения об ином дорогостоящем имуществе, не подлежащем государственной регистрации, в Справке не указываются.

Изначально такой подход к декларированию был реализован и во многих зарубежных странах. Однако в последние годы все большее число государств требует от должностных лиц декларировать и иные виды имущества свыше определенной стоимости, например: драгоценные металлы, ювелирные украшения, произведения искусства, а иногда и расходы на образование, лечение и т. д.

Против декларирования предметов роскоши и сбережений в наличных деньгах выдвигают несколько ключевых возражений.

Во-первых, публикация информации о таких активах представляет несомненный интерес для преступников и поэтому может повлечь опасность для лиц, подающих декларации. Данный аргумент, несомненно, заслуживает внимания. Однако он скорее означает необходимость тщательной проработки процедуры публикации, нежели полный отказ от декларирования соответствующих активов.

Во-вторых, представленные должностным лицом сведения о сбережениях в наличных деньгах и об имуществе, не подлежащем государственной регистрации, практически невозможно проверить на полноту и достоверность. Это вполне обоснованное возражение. Однако следует учитывать, что должностному лицу может быть выгодно не занижать сумму наличных средств и не скрывать предметы роскоши (по крайней мере при подаче первой декларации). Задекларировав высокую стоимость этих активов, должностное лицо получает возможность в будущем оправдывать дорогостоящие приобретения.

В-третьих, должностные лица при подаче первой декларации могут не занижать, а завышать сумму наличных средств и стоимость дорогостоящего имущества, чтобы обеспечить себе возможность объяснения будущих расходов. В условиях объективного отсутствия эффективных инструментов проверки выявить факт завышения крайне затруднительно. Возможность создания такой «подушки безопасности» – очевидное слабое звено антикоррупционного декларирования, направленного на выявление несоответствия расходов доходам.

Тем не менее есть один аргумент, который может оказаться более весомым, чем рассмотренные выше возражения. Расширение круга декларируемых сведений продиктовано необходимостью надзора за соответствием расходов доходам должностных лиц. Если в декларации не указываются сведения о наличных сбережениях и дорогостоящем имуществе, у недобросовестного должностного лица появляется возможность оправдать любое дорогостоящее приобретение, превышающее сумму его официального дохода, банковских сбережений и полученных кредитов. Для этого достаточно указать, что источником средств, затраченных на приобретение имущества, стали активы, не подлежащие обязательному декларированию. Таким образом, эффективность контроля за расходами может быть сведена практически к нулю.

Декларирование имущества, находящегося в собственности

В настоящее время в Справке содержатся сведения об имуществе, находящемся в собственности должностных лиц и членов их семей на отчет-

ную дату. Указание стоимости имущества (за исключением ценных бумаг) не предусмотрено.

Подобный подход чреват существенными негативными последствиями.

1. Отсутствие информации об операциях с имуществом делает возможной фиктивную продажу имущества родственникам или друзьям до наступления отчетной даты. В результате информация об активах, обоснованность приобретения которых могла бы вызвать сомнения у контролирующих органов и общественности, не будет указана в Справке на вполне законных основаниях.
2. Отсутствие каких бы то ни было сведений о стоимости задекларированных недвижимости и транспортных средств затрудняет проверку соответствия имущественного положения должностного лица его официальным доходам. Исчезает возможность проведения первичной автоматической проверки соответствия расходов доходам. Каждая такая проверка потребует получения документов, в которых указана стоимость рассматриваемого имущества, или проведения его экспертной оценки.

Распространение требований о декларировании на родственников

В подавляющем большинстве стран требования о декларировании распространяются не только на должностных лиц, но и на членов их семей. Это должно помешать должностным лицам передавать дорогостоящее имущество в собственность родственников, скрывая его от контролирующих органов и общественности.

Расширение перечня лиц, обязанных представлять сведения о доходах, имуществе и иных интересах, обладает очевидными преимуществами и позитивно воспринимается общественностью. Однако необходимо учитывать, что подобная практика чревата и некоторыми существенными негативными последствиями.

Во-первых, публичное раскрытие информации о членах семьи, а также об источниках и размерах их доходов, расходах и имущественных обязательствах может быть использовано в противоправных целях. Во-вторых, расширение круга лиц, обязанных подавать декларации, приводит к значительному увеличению нагрузки на госорганы, ответственные за сбор, публикацию, хранение и проверку представленных сведений. В-третьих, возможны ситуации, когда должностное лицо вопреки его желанию будет неспособно предоставить сведения о доходах и имуществе отдельных членов семьи. Причинами могут быть его плохие отношения с отдельными родственниками или простое нежелание членов семьи раскрывать информацию о своей частной жизни.

Попытки определить оптимальный круг родственников, на которых будут распространяться требования о декларировании, предпринимаются в нашей стране уже довольно продолжительное время. В первоначальной редакции Указа Президента РФ от 15.05.1997 № 484 лицам, замещающим государственные должности, а также государственным служащим, назначаемым президентом и правительством, было рекомендовано представлять сведения о доходах и имуществе супругов, детей и иных членов семьи.

Данная позиция была детализирована разъясняющим письмом Государственной налоговой службы¹⁰, в соответствии с которым под членами семьи понимались супруги, а также проживающие совместно с должностным лицом дети (в том числе и совершеннолетние), родители и иные родственники. Однако уже в редакции 1998 г. эта рекомендательная норма была исключена из текста Указа. В результате к моменту принятия ФЗ «О противодействии коррупции» требования о декларировании не распространялись на родственников должностных лиц.

Сейчас российские должностные лица обязаны представлять сведения о доходах, имуществе и имущественных обязательствах своих супругов и несовершеннолетних детей. Указами Президента РФ утверждены отдельные формы «Справки о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера» членов семьи. Содержательно они не отличаются от аналогичных справок для должностных лиц.

Законодатели неоднократно пытались изменить действующую норму. В настоящее время на рассмотрении Государственной Думы находится внесенный еще в 2010 г. законопроект¹¹, предусматривающий распространение требований о декларировании на родителей, детей (включая совершеннолетних), усыновителей, усыновленных, родных братьев и сестер, дедушек, бабушек и внуков должностных лиц. Данный законопроект не был поддержан ни ответственным комитетом Госдумы, ни комитетом-соисполнителем. При этом в обоих заключениях приводится один из рассмотренных нами ранее аргументов: должностному лицу будет крайне затруднительно, а во многих случаях и невозможно получить необходимые сведения, если кто-то из родственников откажется их раскрыть.

Российским законодательством предусмотрена процедура урегулирования подобных ситуаций. Должностное лицо, которое по каким-либо причинам не может представить сведения о доходах, имуществе и имущественных обязательствах членов своей семьи, обязано обратиться с заявлением в комиссию своего госоргана по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов. Комиссия оценивает, насколько объективной и уважительной является причина непредоставления сведений. Если она приходит к выводу, что должностное лицо пытается уклониться от декларирования, она принимает рекомендательное решение о применении к нему конкретных мер ответственности.

Такой подход едва ли можно признать эффективным. Теоретически он позволяет недобросовестным должностным лицам избегать декларирования доходов и имущества родственников. Для этого должностному лицу достаточно всего лишь заявить комиссии по урегулированию конфликта интересов, что его супруг (супруга) отказываются предоставлять необходимые сведения, например из-за плохих личных взаимоотношений. Комиссия не имеет полномочий по проверке такой информации и обычно вынуждена принимать ее на веру.

Публикация задекларированных сведений

Большое значение для эффективного внедрения антикоррупционного декларирования имеет публикация сведений, представленных долж-

ностными лицами. Размещение задекларированной информации или хотя бы ее определенной части в открытом доступе создает условия для общественного контроля и не позволяет превратить процедуру декларирования во внутреннее дело госорганов.

При этом само по себе возложение на госорганы обязанности публиковать содержащиеся в декларациях сведения – мера необходимая, но недостаточная. Следует предусмотреть порядок публикации, предоставляющий доступ к сведениям максимально широкому кругу граждан, обеспечивающий поиск необходимой информации и не позволяющий госорганам «прятать» декларации. Это особенно важно для специализированных НКО и гражданских активистов, которым в целях систематического отслеживания нарушений процедуры декларирования необходимо анализировать большой массив данных.

В России сведения, предоставляемые должностными лицами и членами их семей, публикуются в сокращенном виде на официальных интернет-сайтах соответствующих государственных органов. При этом 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 пользователей¹². 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.

Все это в значительной степени препятствует общественному надзору за представлением должностными лицами сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера со стороны граждан, СМИ и НКО.

Проверка деклараций на полноту и достоверность

Проверка полноты и достоверности представленных сведений – важнейший элемент процедуры антикоррупционного декларирования. Если отсутствуют эффективные инструменты проведения такой проверки или проверка охватывает слишком малую часть деклараций, вероятность массового сокрытия или занижения стоимости имущества значительно возрастает. Это, в свою очередь, ставит под сомнение полезность сопоставления расходов и доходов должностных лиц, а соответственно, и само антикоррупционное декларирование в целом. Поэтому в идеале проверка полноты и достоверности представленных сведений должна быть сплошной, т.е. проводиться в отношении всех деклараций.

Однако такая проверка – это весьма сложный и трудоемкий процесс. Реализация соответствующих мероприятий требует большого числа квали-

фицированных специалистов, обладающих навыками проведения финансовых расследований. Существует несколько способов сузить круг проверяемых деклараций:

- 1) проводить сплошную проверку только в отношении должностных лиц, замещающих должности определенного уровня;
- 2) проводить выборочную проверку – ежегодно случайным образом отбирать определенную часть деклараций;
- 3) проводить проверку по запросам уполномоченных должностных лиц, организаций, представителей общественности и др.

Возможны и различные комбинации этих методов. Например, сплошная проверка проводится в отношении лиц, замещающих государственные должности и высшие должности госслужбы. Выборочная проверка проводится в отношении всех остальных госслужащих. А проверка по запросам сохраняется в качестве дополнительного механизма.

При этом важно отметить, что проверка по запросам играет обычно именно вспомогательную роль. Она едва ли может использоваться в качестве основного инструмента. В отсутствие регулярной, пусть даже выборочной проверки слишком велик риск, что в отношении большинства должностных лиц запросы будут поступать очень редко.

В нашей стране проверка полноты и достоверности деклараций осуществляется только при поступлении информации от субъектов, круг которых определен в указах Президента РФ. Проведение регулярных – сплошных или выборочных – проверок российским законодательством не предусмотрено.

В результате контроль достоверности сведений, декларируемых должностными лицами, полностью зависит от активности субъектов, имеющих право подавать запросы. При отсутствии обращений кадровая служба государственного органа может вообще не проводить проверку полноты и достоверности представленных сведений.

Проверка деклараций на наличие «индикаторов коррупции»

Проверка полноты и достоверности представленных в декларации сведений очень важна, однако она не направлена напрямую на решение основных задач антикоррупционного декларирования. Она лишь создает необходимую основу для содержательного анализа деклараций, в ходе которого выявляются признаки коррупционных правонарушений. Поэтому завершать процедуру антикоррупционного декларирования верификацией представленных сведений не вполне целесообразно. Финальным этапом должна стать проверка сведений на наличие «индикаторов коррупции», включая проверку соответствия расходов должностного лица его доходам.

Сейчас российское законодательство не предусматривает проведения проверки соответствия расходов должностного лица и членов его семьи их доходам, равно как и любой другой проверки представленных сведений на наличие «индикаторов коррупции». Это один из наиболее серьезных недостатков действующей системы антикоррупционного декларирования. На протяжении трех лет сведения о доходах и имуществе должностных лиц

собирались, по сути, вхолостую: возможность их использования для обнаружения признаков коррупционных правонарушений не была закреплена в нормативных правовых актах.

Поэтому сама попытка внедрения анализа расходов должностных лиц, предпринятая в Федеральном законе «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», представляется необходимой и актуальной мерой.

Вместе с тем эффективность предлагаемого подхода к контролю за расходами вызывает серьезные сомнения. В частности, закон не предполагает *регулярного* проведения проверок на соответствие расходов должностных лиц их доходам. Согласно ст. 4 закона, основанием для принятия решения об осуществлении контроля за расходами является достаточная информация о том, что должностным лицом и (или) членами его семьи совершена сделка по приобретению имущества на сумму, превышающую установленный лимит. Правом направлять такую информацию наделен ограниченный круг субъектов. Таким образом, осуществление контроля за расходами, так же как и проведение проверки полноты и достоверности представленных сведений, поставлено в зависимость от наличия обращений.

Санкции за незаконное обогащение

Фундаментальное значение для антикоррупционного декларирования имеет наличие наказаний за незаконное обогащение. Если санкции за незаконное обогащение в законодательстве не предусмотрены, декларирование, ориентированное на обнаружение «индикаторов коррупции», теряет смысл.

Выявление фактов несоответствия расходов доходам в этом случае не влечет никаких правовых последствий для декларанта. Полученная информация в лучшем случае помогает обратить внимание правоохранительных органов на подозрительно высокий уровень жизни должностного лица. Для применения к нему мер ответственности все равно потребуется провести полноценное расследование и доказать совершение им коррупционного правонарушения. Использование столь затратного механизма, как антикоррупционное декларирование, только для получения не вполне определенного сигнала о вероятных коррупционерах едва ли можно считать целесообразным.

В связи с этим в законодательстве многих стран, где внедрены системы декларирования, направленные на выявление «индикаторов коррупции», закреплены и санкции за незаконное обогащение. Их распространению способствовало подписание ряда международных конвенций. Наказание за незаконное обогащение предусмотрено Межамериканской конвенцией против коррупции 1996 г. (ст. 9), Конвенцией Африканского союза о предупреждении коррупции и борьбе с ней 2003 г. (ст. 8) и Конвенцией ООН против коррупции 2003 г. (ст. 20). Они не просто рекомендуют странам-участницам ввести санкции за незаконное обогащение, а предлагают признать незаконное обогащение преступлением и предусмотреть уголовную ответственность за его совершение.

Уже несколько лет ответственность за незаконное обогащение – один из самых обсуждаемых в нашей стране аспектов противодействия коррупции. Широко распространено мнение, что РФ не ратифицировала ст. 20 Конвенции ООН против коррупции (далее – Конвенция). В Государственную Думу даже вносились законопроекты, направленные на «доратификацию» Конвенции¹³.

На наш взгляд, такая точка зрения не вполне обоснована. Россия действительно выступала против включения положений о незаконном обогащении в Конвенцию¹⁴. Однако в конечном счете, в отличие, например, от Канады, не сделала оговорок, свидетельствующих об отказе от ратификации ст. 20. В этом не было практической надобности. Статья 20 не налагает на страну обязанности ввести уголовную ответственность за незаконное обогащение, она лишь предписывает рассмотреть возможность принятия соответствующих мер. В такой формулировке положение о незаконном обогащении не является слишком обременительным для ратифицирующей стороны.

Основная причина существующего недопонимания – заявление, сделанное Россией при ратификации Конвенции и закрепленное в Федеральном законе № 40-ФЗ от 08.03.2006 «О ратификации Конвенции ООН против коррупции». Согласно заявлению, Российская Федерация не обладает юрисдикцией в отношении деяний, признанных преступными согласно ст. 20 Конвенции. Правовая природа этого заявления неочевидна. Некоторые авторы предлагают считать его «толковательным заявлением»¹⁵. Возможность толкования международных договоров закреплена в Венской Конвенции о праве международных договоров, однако в российском законодательстве, в том числе в Федеральном законе от 15.07.1995 № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации», термин «толковательное заявление» отсутствует.

Тем не менее данное заявление не следует воспринимать как однозначный отказ от ратификации ст. 20. Приведенная формулировка скорее является констатацией существующего положения дел: сейчас в УК РФ отсутствует такой состав преступления, как «незаконное обогащение». Поэтому российские суды не могут рассматривать уголовные дела по обвинению в данном преступлении. По нашему мнению, позицию России при ратификации Конвенции можно было бы резюмировать следующим образом: наша страна соглашается рассмотреть возможность введения уголовной ответственности за незаконное обогащение при условии соблюдения Конституции и основополагающих принципов своей правовой системы, но уведомляет, что в настоящее время такое преступление российским уголовным законодательством не предусмотрено.

В связи с этим «доратификация» ст. 20 представляется лишенной смысла. Она будет означать, что Россия повторно соглашается рассмотреть возможность криминализации незаконного обогащения.

Наиболее существенным препятствием на пути введения уголовной ответственности за незаконное обогащение в России является презумпция невиновности по уголовным делам, закрепленная в Конституции РФ.

В соответствии со статьей 49 Конституции РФ «каждый обвиняемый в совершении преступления считается невиновным, пока его виновность не будет доказана в предусмотренном федеральным законом порядке и установлена вступившим в законную силу приговором суда». При этом «обвиняемый не обязан доказывать свою невиновность», а «неустрашимые сомнения в виновности лица толкуются в пользу обвиняемого». Криминализация незаконного обогащения потребовала бы введения ограничений конституционных прав должностных лиц. Целесообразность таких мер вызывает серьезные сомнения.

Одно из возможных решений, неоднократно предлагавшихся российскими юристами, заключается в том, чтобы применять к лицам, уличенным в незаконном обогащении, меры не уголовной, а дисциплинарной и гражданско-правовой ответственности.

Такой подход не соответствует в строгом смысле модели регулирования, закрепленной в ст. 20 Конвенции, но обладает рядом существенных преимуществ. Он позволяет не нарушать презумпцию невиновности по уголовным делам и не делать исключений из фундаментального принципа для отдельных групп граждан. Вместе с тем он дает возможность применять к должностным лицам, чьи расходы явно не соответствуют доходам, достаточно чувствительные санкции.

Именно такой подход предложен в Федеральном законе «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам». В целом он представляется вполне уместным. Однако необходимо обратить внимание на некоторые важные детали.

В соответствии с п. 2 ст. 16 Закона увольнение в связи с утратой доверия будет применяться только за непредставление или представление неполных или недостоверных сведений о расходах. При этом применение данной санкции непосредственно за несоответствие расходов доходам не предусмотрено. В результате должностные лица, имущество которых будет обращено в доход государства, теоретически смогут сохранить свою должность. Такое решение является, на наш взгляд, весьма спорным. Должностные лица, которые не могут подтвердить приобретение имущества на законные доходы, заслуживают увольнения ничуть не в меньшей степени, чем те, кто представил недостоверные сведения.

Лица, уволенные в связи с утратой доверия, в настоящее время не лишаются права в будущем замещать государственные должности и должности государственной службы. На наш взгляд, введение такого наказания было бы вполне оправданным как для лиц, представивших в декларации ложные сведения, так и для лиц, чьи расходы были признаны судом необоснованными и чье имущество было изъято в доход государства.

Сейчас за представление заведомо неполных или недостоверных сведений предусмотрено лишь одно наказание – увольнение в связи с утратой доверия. В случае введения контроля за расходами подобный подход может привести к негативным последствиям. Недобросовестным должностным лицам выгоднее будет скрывать факты приобретения имущества, занижать его стоимость или иным образом искажать подлежащие декларированию сведения для того,

чтобы обеспечить видимое «соответствие» расходов доходам. В случае обнаружения такие нарушители будут уволены, однако они с большой долей вероятности смогут избежать обращения имущества в доход государства.

В существенной доработке нуждается порядок применения мер ответственности. Отсутствие продуманной процедуры способно свести положительный эффект от внедрения в российское законодательство санкций за незаконное обогащение должностных лиц практически к нулю. К сожалению, пока порядок применения мер ответственности, закрепленный в законе, прописан лишь в общих чертах и не дает ответа на многие ключевые практические вопросы.

Контролирующие государственные органы

В настоящее время ключевую роль в российской системе антикоррупционного декларирования играют кадровые службы государственных органов, а точнее подразделения кадровых служб по профилактике коррупционных и иных правонарушений. Именно они собирают декларации, обеспечивают публикацию сведений и осуществляют проверку их полноты и достоверности.

Таким образом, кадровые службы выполняют все основные функции, связанные с антикоррупционным декларированием, в отношении наиболее многочисленной части должностных лиц, обязанных представлять сведения о доходах. Более того, именно на подразделения по профилактике коррупционных правонарушений возлагается и осуществление контроля за расходами значительной части государственных служащих. Такой подход имеет ряд серьезных недостатков.

В большинстве случаев подразделения кадровых служб по профилактике коррупционных и иных правонарушений не обладают достаточной штатной численностью, чтобы реализовывать все ключевые функции антикоррупционного декларирования в отношении значительного числа госслужащих. Наибольшие сомнения вызывает способность кадровых служб проводить большое количество проверок полноты и достоверности представленных сведений. При этом полномочия по сбору и проверке сведений были возложены на служащих, ранее занимавшихся кадровой работой и делопроизводством, т.е. выполнявших функции, мало связанные с их новой ролью. Поэтому на сегодняшний день сотрудники значительной части подразделений по профилактике коррупционных правонарушений не обладают необходимой подготовкой и опытом проведения проверок имущественного статуса физических лиц, а тем более – сопоставления стоимости их имущества и законного дохода. Исключением в определенной степени являются лишь государственные органы, занимающиеся контрольно-надзорной деятельностью. Специфика функций этих ведомств обуславливает наличие сотрудников, обладающих навыками и опытом проведения различных проверок, пусть и не всегда непосредственно связанных с противодействием коррупции.

Наконец, служащие кадровых подразделений обязаны проводить проверки и в отношении должностных лиц, занимающих более высокое,

чем они сами, положение в том же госоргане. Это значительно увеличивает вероятность давления на служащих, проводящих проверку, и может негативно сказаться на объективности ее результатов.

Возможные решения

Решение отмеченных проблем потребует серьезной доработки существующей системы антикоррупционного декларирования. В рамках данной статьи мы приведем лишь некоторые меры, реализация которых необходима, на наш взгляд, для превращения процедуры декларирования сведений о доходах и имуществе в действительно эффективный инструмент противодействия коррупции.

1. Необходимо четко обозначить цели внедрения антикоррупционного декларирования в преамбуле соответствующего нормативного правового акта. При этом целесообразно указать две основные цели – обнаружение индикаторов коррупции и выявление конфликта интересов. При разработке содержания деклараций, порядка их представления и проверки нужно руководствоваться выбранными целями и уделять повышенное внимание «обязательным шагам» по их реализации.

2. В методических материалах, а возможно и в нормативных правовых актах, целесообразно закрепить перечень индикаторов коррупции, на обнаружение которых направлено антикоррупционное декларирование. Такой перечень, в частности, может включать:

- стоимость приобретенного в отчетном периоде имущества превышает сумму официальных доходов, израсходованных сбережений и полученных кредитов должностного лица и членов его семьи за отчетный период;
- прирост сбережений должностного лица и членов его семьи превышает их официальные доходы в отчетном периоде;
- средства, которые должностное лицо и члены его семьи выдали в долг, превышают сумму их официальных доходов и израсходованных сбережений за отчетный период;
- погашение долговых обязательств должностного лица и членов его семьи произведено на сумму, превышающую официальный доход и израсходованные сбережения в отчетном периоде;
- имущество приобретено по цене заведомо ниже рыночной;
- имущество продано по цене заведомо выше рыночной;
- полученное вознаграждение за выполнение работы превышает рыночный размер платы за аналогичную деятельность.

3. Декларирование следует использовать не только для выявления «индикаторов коррупции», но и для обнаружения конфликта интересов. С этой целью в декларацию должны быть включены сведения не только о размерах, но и об источниках доходов (наименование, юридический адрес и сфера деятельности организаций, от которых получены доходы).

Целесообразно также указывать в декларациях сведения о неоплачиваемом участии должностных лиц и членов их семей в работе различных

организаций, информацию о предыдущих местах работы должностных лиц и их родственников за определенный период.

Представленные сведения должны на систематической основе проверяться не только на полноту, достоверность и наличие «индикаторов коррупции», но и на наличие реальных и потенциальных конфликтов интересов.

4. Полезно, на наш взгляд, содержательно развести декларацию, подаваемую при назначении на должность, и декларацию, подаваемую ежегодно. В декларации, подаваемой при назначении, указывать, как это делается сейчас, сведения об имуществе, находящемся в собственности на отчетную дату. В ежегодной декларации указывать доходы и операции с имуществом за отчетный период, включая как факты приобретения имущества, так и факты его отчуждения.

При этом целесообразно указывать в декларации стоимость покупки/продажи имущества, а в случае иного способа приобретения/отчуждения – примерную оценку стоимости имущества по оценке декларанта.

5. В случае внедрения в нашей стране контроля за расходами необходимо декларировать имущество, не подлежащее государственной регистрации, включая наличные деньги, драгоценные металлы, ювелирные украшения. При этом следует закрепить максимальную стоимость имущества, не подлежащего регистрации.

6. Несмотря на наличие значимых контраргументов, целесообразно, на наш взгляд, хотя бы частично распространить требования о декларировании на совершеннолетних детей должностных лиц. При этом возможен разный режим раскрытия информации о доходах и имуществе для должностных лиц и их совершеннолетних детей. Речь может идти, например, о декларировании совершеннолетними детьми лишь источников доходов.

7. Важно сохранить за должностными лицами право не представлять при наличии объективной и/или уважительной причины сведения о доходах, имуществе и имущественных обязательствах членов семьи. Вместе с тем следует внедрить механизмы, затрудняющие злоупотребление этим правом. В частности, представляется целесообразным закрепить ограничение на количество обращений в комиссию по урегулированию конфликта интересов с заявлением о невозможности представить сведения. Такое право должно предоставляться должностному лицу один раз в течение всего срока службы в государственном органе.

8. Публикуемые сведения из деклараций должны быть общедоступными. Для этого нужно разработать единые требования к срокам (не менее 10 лет) и формату размещения и хранения сведений на сайтах госорганов. Сведения должны размещаться в машиночитаемом формате. В среднесрочной перспективе имеет смысл создать единый специализированный интернет-портал для публикации деклараций.

9. Проверку полноты и достоверности деклараций следует проводить не по запросам, а регулярно. В частности, следует, на наш взгляд, ежегодно проверять все декларации, представленные лицами, замещающими государственные должности и должности государственной службы высшей группы категории «руководители». Проверку деклараций остальных государственных

ных служащих следует проводить с той же периодичностью на основе случайной выборки. Проверка по запросам, в настоящее время являющаяся основным инструментом, должна играть лишь вспомогательную роль.

10. Регулярной, не зависящей от наличия или отсутствия запросов, должна быть и проверка деклараций на «индикаторы коррупции». Она должна включать в себя и проверку соответствия расходов доходам. Первичный контроль деклараций на «индикаторы коррупции» должен быть сплошным и проводиться автоматически с помощью специализированного программного обеспечения. При обнаружении индикаторов коррупции в ходе первичной проверки, в случае выявления фактов представления неполных или недостоверных сведений, а также по запросам должна проводиться углубленная проверка деклараций.

11. В случае установленного судом несоответствия расходов (стоимости приобретенного имущества, прироста сбережений) законным доходам к должностным лицам необходимо применять меры дисциплинарной (увольнение в связи с утратой доверия) и гражданско-правовой ответственности (обращение имущества в доход государства).

При этом должен быть существенно дополнен и уточнен перечень мер ответственности и порядок их применения, в частности:

- должностные лица, имущество которых было обращено в доход государства по решению суда, должны быть уволены в связи с утратой доверия;
- все декларации, в которых выявлены факты представления неполных или недостоверных сведений, должны обязательно проходить проверку на «индикаторы коррупции»;
- за представление неполных или недостоверных сведений помимо увольнения должны быть предусмотрены дополнительные санкции, например штрафы;
- лица, уволенные в связи с утратой доверия, должны лишаться права занимать в будущем любые государственные и муниципальные должности;
- должны быть детально проработаны правила обращения имущества должностного лица в доход государства и его последующей реализации, права и обязанности госорганов, задействованных в этом процессе.

12. Не следует возлагать основные функции в сфере антикоррупционного декларирования на кадровые службы. По нашему мнению, целесообразно было бы выделить три основные группы декларантов: 1) лица, замещающие государственные должности (высшие должностные лица, министры, депутаты Госдумы и Совета Федерации), 2) лица, замещающие должности государственной службы высшей группы категории «руководители», 3) остальные государственные служащие. Полномочия по сбору, проверке и публикации деклараций в отношении разных групп декларантов целесообразно выстраивать в логике системы «сдержек и противовесов» за счет распределения этих функций между различными госорганами и обеспечения взаимного надзора между ними.

ЛИТЕРАТУРА

1. Алексеев А.И. Презумпции против коррупции // Законность. – 2008. – № 4. – С. 2–8.
2. Болотский Б.С., Елисов П.П. Ответственность за незаконное обогащение: возможно ли это по российскому законодательству? // Научный портал МВД России. – 2008. – № 4. – С. 107–114.
3. Борков В.Н. Проблемы криминализации коррупционного обогащения в России // Уголовное право. – 2007. – № 2. – С. 27–31.
4. Братановский С.Н., Зеленев М.Ф. Организационно-правовые проблемы декларирования сведений о доходах государственных и муниципальных служащих и членов их семей // Юридическая наука и правоохранительная практика. – 2011. – № 4. – С. 9–18.
5. Егорова Н.А. Об антикоррупционной уголовной политике России на современном этапе // Российский криминологический взгляд. – 2007. – № 4. – С. 138–142.
6. Зеленев М.Ф. О некоторых вопросах законодательного регулирования предоставления сведений о доходах // Вестник Евразийской академии административных наук. – 2012. – № 1. – С. 54–61.
7. Карпович О.Г. Коррупция в современной России. М.: Юристъ, 2007.
8. Клейменов И.М. Международно-правовые стандарты противодействия коррупции, их реализация в антикоррупционном законодательстве России // Актуальные проблемы экономики и права. – 2010. – № 4. – С. 74–82.
9. Лукьянова Н.И. Декларирование доходов государственными гражданскими служащими и членами их семей. Проблемы правоприменения // Лоббист. – 2010. – № 5. – С. 80–84.
10. Ниненко И.С. Декларации о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера публичных должностных лиц. Применение в России и в мире // XII Международная научная конференция по проблемам развития экономики и общества. В 4 книгах. Книга 1. М.: НИУ ВШЭ, 2012. С. 521–530.
11. Савинский А.В. О роли института неосновательного обогащения в борьбе с коррупцией // Юридический мир. – 2006. – № 3. – С. 28–35.
12. Чаннов С.Е. Предоставление сведений о доходах государственных и муниципальных служащих и членов их семей как антикоррупционный механизм // Российская юстиция. – 2009. – № 4. – С. 5–7.
13. Burdescu R., Reid G.J., Gilman S. and Trapnell S. 2009. Income and Asset Declarations: Tools and Trade-Offs. Washington, DC: World Bank Group.
14. Cain D.M., Loewenstein G.&Moore D.A. 2004. The Dirt on Coming Clean: Perverse Effects of Disclosing Conflicts of Interest. Journal of Legal Studies. – Vol. 34, No. 1. – P. 1–25.

15. Djankov S., La Porta R., Lopez-de-Silanes F. and Shleifer A. 2010. Disclosure by Politicians. *American Economic Journal: Applied Economics*. – Vol. 2, No. 2. – P. 179–209.
16. Guillermo J. 2007. The Romanian legal framework on illicit enrichment. Consultancy paper for the American Bar Association, CEELI Program. Washington DC: ABA.
17. Messick R. 2009. Income and assets declarations: Issues to consider in developing a disclosure regime. *U4 Issue*, 2009:6.
18. OECD. 2011. Fighting Corruption in Eastern Europe and Central Asia. Asset Declarations for Public Officials. A Tool to Prevent Corruption. – OECD Publishing.
19. Regional Anti-Corruption Initiative Secretariat, Integrity Experts Network. 2012. Rules and experiences on integrity issues URL: http://www.rai-see.org/doc/Study-Rules_and_experiences_on_integrity_issues-February_2012.pdf.
20. Wilsher D. 2006. Inexplicable Wealth and Illicit Enrichment of Public Officials: A Model Draft That Respects Human Rights in Corruption Cases. *Crime, Law&Social Change*. – Vol. 45, No. 1. – P. 27–53.
21. World Bank, United Nations Office on Drugs and Crime. 2012. Public Office, Private Interests: Accountability through Income and Asset Disclosure. – Washington, DC: World Bank.

ПРИМЕЧАНИЯ

- ¹ В данной статье под должностными лицами понимаются лица, замещающие государственные и муниципальные должности, должности государственной и муниципальной службы, должности в государственных фондах, государственных корпорациях, иных организациях, создаваемых государством.
- ² Указ 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» и Указ Президента РФ от 01.06.1998 № 641 «О мерах по организации проверки сведений, представляемых лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации в порядке назначения и должности федеральной государственной гражданской службы».
- ³ «Декларация о доходах гражданина и имуществе, принадлежащем ему на праве собственности» и «Справка о соблюдении гражданином ограничений, связанных с замещением государственной должности РФ, государственной должности федеральной государственной службы».
- ⁴ Указ Президента РФ от 13.03.2012 № 297 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2012–2013 годы и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции».
- ⁵ Поручение Президента РФ № Пр-133 от 21.01.2011. Обобщенные результаты проверки см., например: <http://lawinfo.ru/assets/files/magazines/prokurog/Prokurog-01.pdf>.
- ⁶ Федеральный закон от 21.11.2011 № 329-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции».
- ⁷ Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам».
- ⁸ См., например: Ниненко. И. План противодействия коррупции: замах на рубль, удар на копейку (http://slon.ru/russia/plan_protivodeystviya_korruptsii_zamakh_na_rubl_udar_na_kopeyku-764718.xhtml); А. Конов. Почему чиновники не расскажут о расходах. Часть I (<http://www.forbes.ru/sobytiya-column/vlast/104550-chinovniki-ne-rasskazhut-o-rashodah>), Часть II (<http://www.forbes.ru/sobytiya-column/vlast/106801-pochemu-chinovniki-ne-rasskazhut-o-rashodah-chast-ii>).
- ⁹ См., например: OECD. 2011. Fighting Corruption in Eastern Europe and Central Asia. Asset Declarations for Public Officials. A Tool to Prevent Corruption. – OECD Publishing, p. 28–31; World Bank, United Nations Office on Drugs and Crime. 2012. Public Office, Private Interests: Accountability through Income and Asset Disclosure. – Washington, DC: World Bank, p. 12–14.

- ¹⁰ Письмо Государственной налоговой службы РФ от 03.07.1997. № СШ-4-08/17н «О применении Указа Президента Российской Федерации от 15.05.97 № 484 «О предоставлении лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности государственной службы и должности в органах местного самоуправления, сведений о доходах и имуществе».
- ¹¹ Законопроект № 396232-5 «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О противодействии коррупции» и в Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 года и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года и принятием Федерального закона «О противодействии коррупции»».
- ¹² Например, на сайте ФНС (<http://service.nalog.ru/doxgs.do>) создана специальная база данных, с помощью которой можно получить информацию только по конкретному человеку и только если пользователь знает его ФИО.
- ¹³ Законопроект № 474238-5 «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции” (о ратификации статьи 20 Конвенции)» (<http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=474238-5&02>).
- ¹⁴ Revised draft United Nations Convention against Corruption – A/AC.261/3/Rev.3 – P. 27 (http://www.unodc.org/pdf/crime/convention_corruption/session_4/261_3_rev2.pdf).
- ¹⁵ Косачев. К. Не допустить подмены понятий. Почему России не нужно ратифицировать статью 20 Конвенции ООН, направленную против коррупции? Российская газета, 26.07.2011 (<http://www.rg.ru/2011/07/23/kosachev-site.html>).

ANTI-CORRUPTION DECLARATIONS IN RUSSIA: CURRENT PROBLEMS AND POSSIBLE APPROACHES TO REFORMING

Konov Alexei V.

Lecturer of the department of State and municipal service of the faculty of Public administration of the National Research University Higher School of Economics.

E-mail: akonov@hse

Yakovlev Andrei A.

Professor of the faculty of Public administration, HSE.

Director of the Institute for Industrial and Market Studies:
International Center for the Study of Institutions and Development.

National Research University Higher School of Economics.

20 Myasnitckaya Str., 101000 Moscow, Russian Federation.

E-mail: ayakovlev@hse.ru

Abstract

The article is devoted to possible directions to improve the information system of revenues, possession and patrimonial obligations by officials and their relatives. It considers history of the introduction of anti-corruption declarations in Russia; analyses the failures of the regulatory approach in use; it researches causes of low efficiency of the president's decrees implementation; it deals with the problems of under-elaborating the proposed procedure of declaring; it finds out that arrangements of a regular verification of declarations are actually absent.

Conclusions and recommendations: the authors believe that we should not put the main functions in the field of anti-corruption declarations on the personnel services. It is expedient to single out three main groups of people who must make declarations: (1) a group of officials; (2) a top group of managers; (3) and the rest of the civil servants. The responsibilities to collect, check and publish declarations, relating to the above mentioned groups, should be useful to line up in the logic of the system "checks and balances" at the expense of the distribution of these responsibilities between government agencies and the provision of mutual observation between them.

The authors do not consider it possible to confine themselves to the recommendations for "building up" the existing system. They suggest returning to the basic procedures of submitting, publishing and checking declarations. They also propose that the corresponding legislation should be thoroughly re-elaborated.

The article bases on the report "On the development of anti-corruption declaration in Russia", made in the Scientific Research University, High School of Economics. It also includes results of the report discussions in the course of two round-table conferences, held in August and September of 2012.

Keywords: anti-corruption declaration; expenditures control; conflict of interests; corruption; information about revenues, possessions and patrimonial obligations.

REFERENCES

1. Alekseev, A.I. (2008). Prezumpitsii protiv korruptsii [Presumption against Corruption]. *Zakonnost'*, n. 4, pp. 2–8.
2. Bolotskiy, B.S. & Elisov, P.P. (2008). Otvetstvennost' za nezakonnoe obogashchenie: vozmozhno li eto po rossiyskomu zakonodatel'stvu? [Responsibility for illicit enrichment: is it possible under Russian law?]. *Nauchnyi portal MVD Rossii*, n. 4, pp. 107–114.
3. Borkov, V.N. (2007). Problemy kriminalizatsii korruptsionnogo obogashcheniya v Rossii [Problems of criminalization of corrupt enrichment in Russia]. *Ugolovnoe pravo*, n. 2, pp. 27–31.
4. Bratanovskiy, S.N. & Zelenov, M.F. (2011). Organizatsionno-pravovye problemy deklarirovaniya svedeniy o dohodah gosudarstvennyh i munitsipal'nyh sluzhashchih i chlenov ih semey [Organizational and legal problems of declaring information about state and municipal employees and their families income] *Yuridicheskaya nauka i pravoohranitel'naya praktika*, n. 4, pp. 9–18.
5. Egorova, N.A. (2007). Ob antikorrupcionnoy ugolovnoy politike Rossii na sovremennom etape [On anti-corruption criminal policy of Russia at the present stage]. *Rossiyskiy kriminologicheskiy vzglyad*, n. 4, pp. 138–142.
6. Zelenov, M.F. (2012). O nekotorykh voprosakh zakonodatel'nogo regulirovaniya predstavleniya svedeniy o dohodah [On some issues of legal regulation over providing information on incomes]. *Vestnik Evraziyskoy akademii administrativnyh nauk*, n. 1, pp. 54–61.
7. Karpovich, O.G. (2007). *Korrupciya v sovremennoy Rossii* [Corruption in Modern Russia]. Moscow: Jurist.
8. Kleimenov, I.M. (2010). Mezhdunarodno-pravovye standarty protivodeistviya korruptsii, ih realizatsiya v antikorrupcionnom zakonodatel'stve Rossii [International legal standards for combating corruption and their implementation in Russian anti-corruption legislation]. *Aktual'nye problemy ekonomiki i prava*, n. 4, pp. 74–82.
9. Lukianova, N.I. (2010). Deklarirovanie dohodov gosudarstvennymi grazhdanskimi sluzhashchimi i chlenami ih semei. Problemy pravoprimeneniya [Declaration of incomes by civil servants and members of their families. Enforcement problems]. *Lobbist*, n. 5, pp. 80–84.
10. Ninenko, I.S. (2012). Deklaratsii o dohodah, ob imushchestve i obyazatel'stvah imushchestvennogo haraktera publicnyh dolzhnostnyh lits. Primenenie v Rossii i v mire [Declaration of income, assets and property obligations of public officials. Its application in Russia and in the world]. *XII Mezhdunarodnaya nauchnaya konferentsiya po problemam razvitiya ekonomiki i obshchestva*. In 4 books, book 1. Moscow: HSE, pp. 521–530.
11. Savinskiy, A.V. (2006). O roli instituta neosnovatel'nogo obogashcheniya v bor'be s korruptsией [On the role of the institution of unjust enrichment in the fight against corruption]. *Yuridicheskij mir*, n. 3, pp. 28–35.

12. Channov, S.E. (2009). Predostavlenie svedeniy o dohodah gosudarstvennyh i munitsipal'nyh sluzhashchih i chlenov ih semei kak antikorrupsionnyi mehanizm [Providing information about income of state and municipal employees and their families as an anti-corruption mechanism]. *Rossiyskaya yustitsiya*, n. 4, pp. 5–7.
13. Burdescu, R., Reid, G.J., Gilman, S. & Trapnell, S. (2009). *Income and Asset Declarations: Tools and Trade-Offs*. Washington, DC: World Bank Group.
14. Cain, D.M., Loewenstein, G. & Moore, D.A. (2004). The Dirt on Coming Clean: Perverse Effects of Disclosing Conflicts of Interest. *Journal of Legal Studies*, vol. 34, n. 1, pp. 1–25.
15. Djankov, S., La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F. & Shleifer, A. (2010). Disclosure by Politicians. *American Economic Journal: Applied Economics*, vol. 2, n. 2, pp. 179–209.
16. Guillermo, J. (2007). The Romanian legal framework on illicit enrichment. *Consultancy paper for the American Bar Association, CEELI Program*. Washington DC: ABA.
17. Messick, R. (2009). *Income and assets declarations: Issues to consider in developing a disclosure regime*. U4 Issue, 2009:6.
18. OECD (2011). *Fighting Corruption in Eastern Europe and Central Asia. Asset Declarations for Public Officials. A Tool to Prevent Corruption*. OECD Publishing.
19. Regional Anti-Corruption Initiative Secretariat, Integrity Experts Network (2012). *Rules and experiences on integrity issues*. Available: http://www.rai-see.org/doc/Study-Rules_and_experiences_on_integrity_issues-February_2012.pdf.
20. Wilsher, D. (2006). Inexplicable Wealth and Illicit Enrichment of Public Officials: A Model Draft That Respects Human Rights in Corruption Cases. *Crime, Law & Social Change*, vol. 45, n. 1, pp. 27–53.
21. World Bank, United Nations Office on Drugs and Crime (2012). *Public Office, Private Interests: Accountability through Income and Asset Disclosure*. Washington, DC: World Bank.