ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ
НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ

ИНСТИТУТ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
И СРАВНИТЕЛЬНОГО ПРАВОВЕДЕНИЯ
ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Большая Черёмушкинская улица, д. 34
г. Москва, 117218
Тел./факс: (495) 719-76-02, (495) 719-73-02
E-mail: office1@izak.ru
www.izak.ru

28.11.12 № 01-15/602

На № _____ от _____

Директору
Департамента государственной
службы и кадров Правительства
Российской Федерации

А.В. Сороко

Уважаемый Андрей Викторович!

В соответствии с пунктом 5 раздела 3 части 2 Государственного задания федерального государственного научно-исследовательского учреждения «Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации» на 2012 год, утвержденного от 25 сентября 2012 года № 5156п-П17, Институт подготовил аналитическую записку «Правовые проблемы установления контроля за расходами чиновников».

Направляем Вам указанный материал, полагая, что он может быть полезен в работе Вашего Департамента.

Приложение: 31 л.

Директор Т.Я. Хабриева

О.А. Акопян (499) 724-21-06

Правительство Российской Федерации

Федеральное государственное научно-исследовательское учреждение
«Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации»
(ИЗиСП)

ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ УСТАНОВЛЕНИЯ КОНТРОЛЯ ЗА РАСХОДАМИ ЧИНОВНИКОВ

(аналитическая записка)

Москва
2012

Исполнители:

1. Н.А. Поветкина – канд.юрид.наук, доцент, зав. отделом бюджетного и налогового законодательства
2. Е.И. Спектор – канд.юрид.наук, зав.отделом правовых проблем противодействия коррупции
3. И.Г. Тимошенко – канд.юрид.наук, зав. отделом конституционного и административного законодательства зарубежных государств
4. О.О. Журавлева – канд.юрид.наук, в.н.с. отдела бюджетного и налогового законодательства
5. М.Л. Шелютто – канд.юрид.наук, в.н.с. отдела гражданского законодательства и процесса
6. О.А. Акопян - канд.юрид.наук, с.н.с. отдела бюджетного и налогового законодательства

СОДЕРЖАНИЕ

Введение..... 4

1. Перспективы правового регулирования контроля за расходами чиновников в Российской Федерации..... 6

2. Семейно-правовые аспекты контроля за расходами чиновников и членов их семей..... 11

3. Практика осуществления контроля за расходами чиновников в зарубежных странах..... 16

Заключение..... 30

ВВЕДЕНИЕ

Коррупция представляет собой один из серьезнейших вызовов человеческому развитию. Это проявляется в том, что коррупция не только подвергает риску суверенитет и безопасность государства, но и нарушает нормальное развитие всех сфер жизни общества, снижает нравственность и материальное благосостояние.

Чтобы коррупционный проступок был признан противоправным, достаточно внести изменения в действующее законодательство, но чтобы он повсеместно осуждался и признавался в обществе глубоко аморальным, нужно сделать намного больше. В нашей стране уже немало сделано для этого. Существует Национальный план противодействия коррупции на 2012-2013 годы, который не так давно был актуализирован в расчете на два ближайших года, при Президенте РФ действует Совет по противодействию коррупции. Были ратифицированы Конвенция ООН против коррупции и Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию, а также ряд других международно-правовых актов. В Российской Федерации последовательно выстраивается комплексная законодательная база, отвечающая и международным стандартам, и отечественным реалиям. Речь идет не только о базовом Федеральном законе от 25.12.2008 г. № 173-ФЗ «О противодействии коррупции», но и о серьезной переработке норм административного, уголовного, финансового, гражданского, трудового и некоторых других отраслей законодательства.

В Российской Федерации последовательно предпринимаются усилия по противодействию коррупции.

С 2010 года определенные категории лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, должности государственной службы и должности в государственных корпорациях, представляют сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супругов и несовершеннолетних детей.

В 2011 году принят Федеральный закон от 21.11.2011 г. № 329-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в

связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции», в соответствии с которым обязанность представлять сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера возлагается на лиц, замещающих должности в фондах и иных организациях, созданных Российской Федерацией на основании федеральных законов, а также на отдельные категории работников, замещающих должности на основании трудового договора в организациях, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами.

Обязанность представления таких сведений дисциплинирует государственных служащих и работников и является действенной мерой профилактики коррупционного поведения. Однако полностью антикоррупционный потенциал этой меры может раскрыться лишь при установлении контроля за источниками средств, за счет которых приобретается имущество (контроль за расходами).

В свою очередь, контроль за источниками средств возможен лишь при наличии определенной базы данных об имуществе, поэтому на первом этапе реализации государственной антикоррупционной политики предусматривалась ответственность лишь за непредставление сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

1. Перспективы правового регулирования контроля за расходами чиновников в Российской Федерации

Законодательные инициативы, направленные на противодействие коррупции, регулярно находятся в законопроектном портфеле Государственной Думы. Одна из принципиальных задач - свести к минимуму контакты с чиновниками со стороны граждан и юридических лиц при получении стандартных государственных и муниципальных услуг. Для этого должны не только применяться информационные технологии, но и меняться сами законы: так, уже принят в первом чтении внесенный Правительством РФ законопроект, стимулирующий переход к предоставлению муниципальных и государственных услуг по принципу одного окна. В Государственной Думе идет работа и над законодательными инициативами, предусматривающими контроль за соответствием расходов и доходов государственных и муниципальных служащих, а также иных лиц, работающих в государственном секторе экономики.

Представленные за 2009-2011 годы сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера образуют базу данных, достаточную для перехода к следующему этапу реализации государственной антикоррупционной политики - этапу контроля за расходами.

В связи с этим в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 22.12.2011 г. высказана идея о введении контроля за расходами определенных категорий лиц в тех случаях, когда расходы этих лиц по приобретению земельных участков, других объектов недвижимости, транспортных средств, ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций) явно не соответствуют их доходам.

В целях реализации указанного положения Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации подготовлены проекты федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», федерального конституционного закона «О внесении изменений в статью 10 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской

Федерации» и федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам».

В соответствии с указанными проектами лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, муниципальные должности, должности федеральной государственной службы, государственной службы субъектов Российской Федерации, муниципальной службы и отдельные должности в организациях, созданных для реализации государственных функций (государственные корпорации, пенсионные фонды и другие), обязаны представлять сведения о своих расходах, о расходах своих супругов и несовершеннолетних детей на приобретение земельных участков, других объектов недвижимости, транспортных средств, ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций), а также сведения об источниках получения расходуемых средств.

Сведения о доходах лиц и их супругов по их основному месту службы (работы) размещаются на официальных сайтах государственных и муниципальных органов, а также организаций, созданных для реализации государственных функций.

Указанными проектами определяется порядок осуществления контроля за расходами лица, замещающего одну из должностей, указанных в п.1 ч.1 ст.2 проекта, а также его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей.

По решению Президента Российской Федерации, Председателя Правительства Российской Федерации либо должностного лица, определяемого Президентом Российской Федерации, осуществление контроля за расходами лица, замещающего (занимающего) одну из должностей, указанных в п.1 ч.1 ст.2 проекта, а также его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей может быть поручено Генеральной прокуратуре Российской Федерации.

Проектом устанавливается, что при выявлении в ходе осуществления контроля за расходами обстоятельств, свидетельствующих о несоответствии расходов указанного лица, его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей их доходам, материалы, полученные в результате контроля, представляются в правоохранительные органы согласно их компетенции и в обязательном порядке в органы прокуратуры Российской Федерации. При получении таких материалов Генеральный прокурор Российской Федерации или подчиненные ему прокуроры в порядке, предусмотренном гражданским законодательством Российской Федерации, обращаются в суд с заявлением об обращении в доход государства земельных участков, иных объектов недвижимости, транспортных средств, ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций), в отношении которых не представлено сведений, подтверждающих их приобретение на средства, полученные законным путем.

Для реализации данного положения п. 2 ст. 235 гражданского кодекса Российской Федерации дополняется нормой, согласно которой имущество, в отношении которого не представлено в соответствии с законодательством о противодействии коррупции доказательств его приобретения на законные доходы, обращается по решению суда в доход Российской Федерации.

Предусмотренные проектами меры не повлекут увеличения штатной численности подразделений кадровых служб государственных органов по профилактике коррупционных и иных правонарушений, согласуются с Национальной стратегией противодействия коррупции, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 13.04.2010 г. № 460, соответствуют требованиям международных конвенций об установлении ответственности за незаконное обогащение. И самое главное – позволят существенно уменьшить экономическую привлекательность коррупционного поведения и тем самым реально повысить эффективность антикоррупционного механизма.

Для усиления механизмов финансового контроля за доходами и расходами государственного служащего разработчики законопроекта «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных

лиц их доходам» видят целесообразным установление меры дисциплинарной ответственности за непредоставление или предоставление неполных сведений о доходах и имуществе государственного служащего – увольнение либо дисциплинарный штраф, причем размер дисциплинарного штрафа следует установить в процентах по отношению к неисполненной обязанности.

Обязанность декларирования расходов установлена во многих странах. Подходы к выбору источников закрепления соответствующих норм различаются. Необходимость такого декларирования закрепляется на законодательном и подзаконном уровне, в актах, определяющих статус органов представительной власти, в актах о государственной и муниципальной службе, а также затрагивающих вопросы налогообложения, финансового контроля; в кодексах поведения различных категорий должностных лиц; в актах, определяющих меры противодействия коррупции. Примеры можно найти в законодательстве Великобритании, Бельгии, Италии, Финляндии, Канады и других государств. В то же время проблемными вопросами остаются: определение объектов и субъектов декларирования сведений о расходах (представляется излишним требование о декларировании расходов всеми без исключений государственными служащими, поскольку в таком случае осуществить полноценную проверку деклараций невозможно); обеспечение контроля за предоставлением сведений о расходах (могут привлекаться налоговые органы, органы финансового мониторинга, высшие органы финансового контроля и др.).

В этом аспекте интересен опыт США. Законодательство этой страны требует, чтобы должностное лицо представляло декларацию о доходах и об имуществе своей супруги (своего супруга) и иных находящихся на иждивении членов семьи, и это обеспечивается соответствующим механизмом контроля.

Вместе с тем остается проблемным вопрос имплементации ст. 20 Конвенции ООН о незаконном обогащении, в соответствии с которой каждое государство-участник рассматривает возможность принятия таких законодательных и других мер, какие могут потребоваться, с тем, чтобы признать в качестве уголовно наказуемого деяния, когда оно совершается умышленно, незаконное обогащение,

т.е. значительное увеличение активов публичного должностного лица, превышающее его законные доходы, которое оно не может разумным образом обосновать. Указанное положение может вступить в противоречие с конституционными положениями многих государств, закрепляющими презумпцию невиновности и право обвиняемого не свидетельствовать против самого себя, своего супруга (супруги), других близких родственников. В то же время следует отметить, что идет постоянное совершенствование законодательства и правоприменительной практики в этой сфере. Прорабатываются различные варианты совершенствования форм декларирования не только доходов, но и расходов чиновников.

Приоритетная задача при создании системы государственного контроля – найти оптимальные варианты распределения контрольной деятельности между различными органами с учетом конкретного предназначения каждого из них. Для решения этой задачи необходимо совершенствование каждого из организационных видов контроля, действующего в системе государственной власти, налаживание взаимодействия различных контрольных органов, совершенствование нормативной основы функционирования контрольного механизма и создание правового режима государственного контроля в системе государственной службы нашей страны.

С одной стороны, отсутствие контроля за доходами и расходами государственных служащих, за выполнением ими служебных обязанностей, игнорирование фактов коррупции либо слабое, не основанное на правовых предписаниях реагирование во многих случаях являются условиями, облегчающими совершение коррупционных правонарушений. С другой стороны, требуется выработка принципов и процедур осуществления государственного контроля за расходами лиц, замещающих государственные должности. Государственный и социальный контроль в решение рассматриваемой проблемы должен иметь прежде всего упреждающий, а не карающий характер и исключать возможность злоупотреблений.

В связи с этим значительную роль в вопросе противодействия коррупции может играть профилактика должностных проступков, проведение которой может осуществляться с помощью системы ведомственного контроля, представляющего собой мониторинг материального благосостояния сотрудников и их близких, включающий:

— декларирование доходов, расходов и имущества сотрудников;

— контроль баланса кредитной карты любого сотрудника и служащего;

— регулярное представление кредитными организациями сведений о расходах служащих;

— информирование служащего об обязательствах, связанных с декларированием его расходов, в т.ч. превентивное информирование о размере суммы, при превышении которой при осуществлении разовых сделок с движимым и недвижимым имуществом у служащего возникает обязанность по декларированию своих расходов.

2. Семейно-правовые аспекты контроля за расходами чиновников и членов их семей

Согласно Гражданскому и Семейному кодексам РФ (далее – ГК и СК соответственно) имущество, нажитое супругами в период брака, является их совместной собственностью, если брачным договором между ними не установлен иной режим этого имущества (п. 1 ст. 256 ГК, ст. 33, 34 СК). Так, к общему имуществу относятся доходы каждого из супругов от трудовой и предпринимательской деятельности, результатов интеллектуальной деятельности; имущество, приобретенное за счет общих доходов, независимо от того, на имя кого из супругов оно приобретено.

Предусмотрено, что владение, пользование и распоряжение общим имуществом супругов осуществляются по обоюдному согласию супругов. При совершении одним из супругов сделки по распоряжению общим имуществом супругов предполагается, что он действует с согласия другого супруга. Для

совершения одним из супругов определенных сделок в отношении общего имущества – по распоряжению недвижимостью и сделок, требующих нотариального удостоверения – необходимо нотариально удостоверенное согласие второго супруга (ст. 35 СК).

Вместе с тем законный режим имущества супругов не означает их подконтрольности друг другу при участии в гражданском обороте. Этот режим имущества, подразумевая согласованность действий супругов в отношении их общего совместного имущества, тем не менее, не обязывает супругов отчитываться друг перед другом о расходовании принадлежащих им общих и личных средств и позволяет фактически не согласовывая свои действия друг с другом, выступать самостоятельными субъектами гражданского права, исключая указанные выше случаи заключения сделок с общей недвижимостью или сделок по распоряжению общим имуществом, требующих нотариального удостоверения.

Кроме того, при законном режиме супружеского имущества часть его находится в индивидуальной собственности каждого из супругов. Личным имуществом каждого из супругов является имущество, принадлежавшее ему до вступления в брак, а также полученное одним из супругов во время брака в дар, в порядке наследования или по иным безвозмездным сделкам. Вещи индивидуального пользования (одежда, обувь и др.), за исключением драгоценностей и других предметов роскоши, хотя и приобретены в период брака за счет общих средств супругов, признаются собственностью того супруга, который и пользовался. Исключительное право на результат интеллектуальной деятельности, созданный одним из супругов, принадлежит супругу, являющемуся автором такого результата (п. 2 ст. 256 ГК, ст. 36 СК). Не является общим совместным также имущество, приобретенное хотя и во время брака, но на личные средства одного из супругов, принадлежавшие ему до вступления в брак (п. 15 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 5.11.1998 г. № 15 «О применении судами законодательства при рассмотрении дел о расторжении брака»).

С точки зрения закона, каждый из супругов распоряжается принадлежащему (ей) имуществом самостоятельно, произвольно, без необходимости информирования супруга (супруги) и согласования с ним (с ней) распорядительных действий.

Следует учитывать и то, что брачным договором супруги вправе изменить установленный законом режим совместной собственности и предусмотреть, в частности, режим раздельной собственности супругов (ст. 42 СК). В таком случае каждый из супругов распоряжается принадлежащим ему имуществом, подпадающим под этот режим, самостоятельно, не согласовывая свои действия с супругом (супругой), независимо от категории сделки.

Во многих случаях формальная супружеская связь не соответствует фактическим отношениям: брак существует лишь на бумаге, а в реальности он прекращен.

Таким образом, и при законном, и тем более при договорном режиме имущества супругов нельзя исключить неосведомленность чиновника как о доходах, так и о расходах своего супруга (своей супруги). При таких обстоятельствах неточные или неполные сведения о доходах и расходах супруга (супруги) едва ли могут быть поставлены в вину чиновнику.

Включение в круг лиц, доходы и расходы которых должны контролироваться, несовершеннолетних детей чиновника объясняется двумя обстоятельствами: во-первых, предполагаемой тесной семейной связью родителей и несовершеннолетних детей, во-вторых, неполной дееспособностью детей и наделением для ее восполнения родителей ребенка полномочиями его законных представителей

Ребенок независимо от его возраста вправе иметь в собственности имущество наравне со взрослыми. Собственность родителей и детей является раздельной, если только по основаниям, предусмотренным законом, у них не возникло права общей собственности (п. 4, 5 ст. 60 СК). Ребенок может иметь свои доходы: суммы, поступающие ему в качестве алиментов, пенсий, пособий, возмещения вреда; от управления его имуществом; от использования результатов

интеллектуальной деятельности заработная плата, стипендия и др. (п. 2 ст. 26, п. 1 ст. 37 ГК, п. 2, 3 ст. 60 СК).

В соответствии с правилами Гражданского Кодекса о дееспособности несовершеннолетних ряд сделок несовершеннолетние совершают самостоятельно, без согласия своих родителей. Так, малолетние в возрасте от шести до четырнадцати лет вправе самостоятельно совершать сделки, направленные на безвозмездное получение выгоды, не требующие нотариального удостоверения либо государственной регистрации; сделки по распоряжению средствами, предоставленными законным представителем или с согласия последнего третьим лицом для определенной цели или для свободного распоряжения (п. 2 ст. 28 ГК). Еще более широк объем дееспособности несовершеннолетних в возрасте от четырнадцати до восемнадцати лет (здесь имеются в виду не эмансипированные дети). В частности, они вправе без согласия родителей распоряжаться своим заработком и иными доходами, вносить вклады в кредитные учреждения и распоряжаться ими.

Определенная законом самостоятельность несовершеннолетнего в имущественных отношениях может привести к отсутствию или неполной информированности родителя о доходах и расходах его несовершеннолетнего ребенка. Еще менее осведомленным родитель является в случае фактического раздельного проживания со своими несовершеннолетними детьми независимо от места их регистрации. Фактическое раздельное проживание родителя и его несовершеннолетних детей наиболее часто встречается в случаях расторжения брака родителей и рождения ребенка у лиц, не состоящих в браке. Нередко в таких случаях отношения с ребенком сводятся к предоставлению ему содержания со стороны отдельно проживающего родителя.

Семейные связи чиновника в большинстве ситуаций не замыкаются отношениями с его супругом (супругой) и несовершеннолетними детьми. Не менее тесные контакты могут поддерживаться чиновником с его совершеннолетними детьми, родителями, внуками, братьями и сестрами, племянниками и другими родственниками, причем независимо от места их

жительства. В качестве близких семейных в ряде ситуаций могут быть охарактеризованы также отношения со свойственниками (родственниками супруга/супруги): родителями супруга (супруги), несовершеннолетними и достигшими совершеннолетия детьми супруга (супруги) от других браков (пасынками и падчерицами), братьями и сестрами супруга (супруги) и т.д.

Из-под контроля, в частности, полностью выпадают доходы и расходы так называемого фактического супруга - лица, с которым брачные отношения не зарегистрированы. Как показывает опрос, проведенный в ходе Всероссийской переписи населения 2010 г., в фактических (т.е. не зарегистрированных) брачных отношениях состоят 13% всех супружеских пар[1], а по данным органов записи актов гражданского состояния почти треть детей рождается вне брака[2].

Более того, осуществление контроля за доходами/расходами, состоящих с чиновником только в зарегистрированных семейных отношениях, может подтолкнуть недобросовестного чиновника, состоящего в браке, к фиктивному расторжению брака, а не состоящего в браке - к отказу при фактически семейном устойчивом характере отношений от заключения брака в предусмотренной законодательством форме.

3. Практика осуществления контроля за расходами чиновников в зарубежных странах

В зарубежных странах все более широкое распространение получает комплексный подход к решению вопросов борьбы с коррупцией в системе государственных органов исполнительной власти, основанный на понимании коррупции как системного явления. Он направлен на развитие подотчетности и прозрачности в деятельности всех звеньев публичной администрации, предотвращение коррупционного поведения государственных служащих,

[1] Об итогах Всероссийской переписи населения 2010 г. см.: Вот какие мы – россияне // Российская газета. 16 декабря 2011 г.
[2] Справка «РГ» // Российская газета. 17 ноября 2011 г.

усиление контроля и привлечение к ответственности должностных лиц, которые нарушают закон или установленные правила должностного поведения. В последние годы в законодательстве зарубежных государств прослеживается тенденция к ужесточению контроля не только за доходами, но и за расходами государственных служащих. Отвечая на современные вызовы, все большее число государств устанавливает требования декларирования расходов.

Обязанность контроля расходов вытекает из рекомендаций авторитетных международных организаций (ООН, ОЭСР, Совета Европы и других), а также из норм международных конвенций по борьбе с коррупцией. Так, Международный кодекс поведения государственных должностных лиц, принятый резолюцией 51/59 ГА ООН в 1997 г., в п. 8 р. 3 (сообщение сведений об активах), предусмотрел, что государственные должностные лица в соответствии с занимаемым ими служебным положением обязаны согласно законам и административным установлениям соответствующего государства объявлять или сообщать сведения о личных активах и обязательствах, а также сведения об активах и обязательствах супруга (супруги) и/или иждивенцев.

Конвенция ООН против коррупции 2003 г. и Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности 2000 г. содержат термин «имущество», который охватывает любые активы, материальные или нематериальные, движимые или недвижимые, выраженные в вещах или в правах, юридические документы или акты, подтверждающие право на такие активы или интерес к ним, а также «доходы от преступления» (любое имущество, приобретенное преступным путем).

Таким образом, понятие «активы» в соответствии с международным правом включает как доходы, полученные каким-либо лицом, так и расходы, понесенные им для приобретения того или иного имущества.

Региональные акты, в частности принятые Советом Европы, также направлены на ужесточение контроля в отношении государственных должностных лиц, в том числе, путем усиления транспарентности (прозрачности) и подотчетности их деятельности. «Двадцать руководящих принципов борьбы

против коррупции», принятые резолюцией Совета министров Совета Европы в 1997 г., призывают государства принимать эффективные меры по повышению общественной осведомленности и содействию этически обоснованному поведению, обеспечению большей транспарентности, принятию эффективных дисциплинарных мер, применению к публичной администрации необходимых аудиторских, то есть контрольных процедур. При этом внутренний аудит предусматривает среди прочего анализ выполнения служащими кодексов поведения, что также свидетельствует в пользу права вышестоящих органов или руководителей государственных органов требовать предоставления сведений не только о доходах, но и о расходах соответствующего государственного служащего.

Модельный кодекс публичных служащих, принятый в 2000 году Советом министров Совета Европы, в ст. 10 содержит требование подотчетности публичного служащего высшему по должности лицу. Понятие « подотчетности » (*accountability*), как оно трактуется в деятельности международных организаций, включает в себя и финансовую подотчетность, причем не только служебного, но и личного характера, что также обязывает государственного служащего декларировать как свои доходы, так и расходы.

Наконец, следует иметь в виду, что дача взятки должностным лицом может рассматриваться как своеобразный вид его « расходов », поэтому соответствующие международные нормы могут также трактоваться в контексте обязанности контроля расходов. Это относится, например, к юридически обязательным международным стандартам для криминализации дачи взяток иностранным государственным должностным лицам. Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) рекомендовала государствам-участникам принимать необходимые меры для того, чтобы повысить эффективность международных стандартов.

Аналогично следует подходить к анализу положений Конвенции 1997 г. о борьбе с дачей взяток иностранным государственным должностным лицам при осуществлении международных деловых операций. По смыслу Конвенции в

качестве состава уголовно наказуемого преступления в соответствии с национальным законодательством должно квалифицироваться умышленное предложение, обещание или предоставление любым лицом, прямо или через посредников, любых ненадлежащих денежных средств или иных преимуществ в пользу иностранного государственного лица, для такого должностного лица или для третьих лиц в обмен на определенные действия или бездействие данного должностного лица в связи с выполнением им своих официальных обязанностей, в целях получения или сохранения заказа или получения иных неправомерных выгод при осуществлении международных деловых операций. В 2009 году ОЭСР были приняты рекомендации о дальнейшей борьбе с подкупом иностранных государственных должностных лиц.

Таким образом, введение в национальное законодательство норм об обязательном декларировании расходов государственных служащих продиктовано обязанностью соблюдения действующих международно-правовых норм. Очевидно, что международное право требует от государственных служащих предоставления доказательств добросовестного и честного поведения, а на государство возлагается обязанность создания адекватного юридического механизма контроля и проверки достоверности таких доказательств.

В национальном законодательстве зарубежных государств соответствующие вопросы обычно регулируются и на законодательном, и на подзаконном уровнях актами высших органах государственного управления, государственной службе, о налогах, финансовом контроле, а также кодексами поведения для различных категорий должностных лиц (США, Великобритания, Канада, Австралия, Германия, Франция, Финляндия, Австрия, Бельгия, Италия, Норвегия, Япония, Китай, Сингапур, и др.). Следует отметить, что в указанных документах термин «расходы» встречается нечасто. Однако это не означает отсутствия контроля расходов. Учет и контроль расходов государственных служащих в зарубежных государствах осуществляется путем расширенного декларирования доходов, представления подробных сведений о финансовом положении (финансовых интересах) и различных видах обязательств. В

законодательстве многих стран используется термин «активы» (assets), к которым отнесены различные виды имущества, имущественных прав и обязательств. Подобный подход позволяет сформулировать требования по декларированию таким образом, чтобы были отражены не только доходы, но и расходы.

Как правило, в большинстве стран субъектами декларирования являются государственные служащие, лица, замещающие публичные должности, муниципальные служащие. В некоторых странах, например в Китае, под контроль попадает более широкий круг лиц. Помимо служащих административных органов обязанность декларирования возложена также на членов партии, служащих органов политического консультативного совета, прокуратуры, демократических партий; руководящий состав крупных государственных предприятий, предприятий с государственным участием.

В государствах, где эффективность борьбы с коррупцией оценивается достаточно высоко, в частности в Великобритании, Германии, Финляндии, Швеции, Японии, США, Австралии, Сингапуре, в отношении государственных служащих установлена обязанность представления перед началом исполнения своих обязанностей или при вступлении в должность и далее ежегодно - деклараций об активах, доходах, имуществе, финансовых интересах, обязательствах. В них включается широкий перечень сведений обо всех настоящих или потенциальных источниках доходов, о финансовых интересах, и долговых обязательствах как самих служащих, так и членов их семей (как правило, супруга (супруги) и несовершеннолетних детей).

Указанные источники трактуются очень широко, включая сведения о сделках с объектами движимой и недвижимой собственности (продаже, приобретении, аренде и т.д.); о сделках, связанных с вложением средств (договорах банковского вклада, страхования и др.); действиях в качестве акционеров (покупка акций, облигаций и других ценных бумаг); об участии в инвестиционных проектах; обязательствах имущественного характера, связанных с пользованием движимым и недвижимым имуществом, погашением кредитов; об иных компенсационных, страховых выплатах, расходах на лечение, обучение,

туризм и о других видах прямых и косвенных расходов, которые могут возникнуть в связи с соответствующим видом деятельности .

В различных странах перечень видов имущества, финансовых обязательств, активов варьируется. Как правило, в него включаются: 1) недвижимое имущество (дома, квартиры, загородные виллы, земельные участки); 2) движимое имущество (автомобили, самолеты, яхты, произведения искусства и т.д.); 3) Акции, облигации и другие ценные бумаги; 4) средства на банковских счетах; 5) инвестиции; 6) финансовые обязательства (вытекающие из договоров страхования, кредитования, получения услуг по обучению, лечению, туризму и др.).

Так, например, в Канаде в соответствии с Кодексом этических ценностей 1985 г. государственный служащий в течение 60 дней после назначения на должность обязан представить уполномоченному должностному лицу подробный отчет о своем имуществе и обо всех прямых и существенных обязательствах, которые могут противоречить его должностным интересам. К ним относятся: свободно продающиеся акции и облигации корпораций; владение акциями или контроль над ними в различных частных компаниях, в том числе выполняющих государственные заказы; некоторые виды землевладений, а также имущество, которое используется с целью извлечения прибыли; оборудование и товары, иностранная валюта, если ими владеют или торгуют с целью извлечения прибыли; займы, выданные любому лицу, кроме семьи; прямые и существенные обязательства, а также ответственность по любому из перечисленных видов имущества или обязательств.

Вместе с тем собственность некоммерческого характера, не подлежит включению в представляемый отчет. К ней указанный Кодекс относит жилье, дачи и фермы, предназначенные для отдыха государственного служащего и членов его семьи; бытовое оборудование, мебель, личные вещи, произведения искусства, личные средства передвижения; наличные деньги.

Многие страны в дополнение к развернутому перечню доходов и расходов, декларируемых ежегодно, устанавливают требования о декларировании расходов

на приобретение частной собственности по факту. Так, в Сингапуре госслужащий обязан в течение одной недели после совершения крупной сделки декларировать свои расходы на приобретение частной собственности.

Модели декларирования в тех или иных государствах могут отличаться. Наиболее распространенной является единая декларация с разбивкой по отдельным видам имущества, доходов (расходов) и обязательств.

В Сингапуре и США действует несколько иная модель. Так, в Сингапуре государственные служащие в соответствии с разделом 2L Указаний Правительства ежегодно заполняют четыре вида деклараций: об инвестициях, о недвижимости и об ином имуществе, о расходах на приобретение недвижимости, а также о долговых обязательствах.

Обязательными являются декларации по формам A и D – ежегодная декларация о вкладах и инвестициях и ежегодная декларация о наличии/отсутствии долговых обязательств - которые заполняются всеми государственными служащими. Декларации по формам B и C являются дополнительными и заполняются в случае, если ситуация изменилась по сравнению с предыдущим годом. В основной декларации по форме A (об инвестициях) содержится несколько разделов. Это разделы: о земельных участках, домах и иной собственности; о паях и долях в частных или государственных компаниях; об участии в коммерческих организациях.

В дополнительной декларации по форме C (о приобретении собственности) государственный служащий отражает факт приобретения им самим или кем-либо из членов его семьи какой-либо собственности. В частности, в ней должны содержаться сведения о продавце, виде недвижимой собственности (квартира, кондоминиум, земельный участок, дом), условиях приобретения (сделка между аффилированными лицами, окончание строительства и т.д.), стоимости, а также, в соответствующих случаях, о размере скидки.

В США применяется модель, в соответствии с которой представляемые сведения вносятся в три различные декларации. В частности, государственные служащие, занимающие высшие позиции на государственной службе, а также

должностные лица, которые входят в Службу старших руководителей, обязаны представлять три вида деклараций об их имущественном и финансовом положении. Первая подается в течение 30 дней по завершении операций, подлежащих декларированию, вторая – по окончании финансового года, третья – перед прекращением трудовых отношений с конкретным министерством или ведомством.

Характер информации, подлежащей раскрытию, определяется Законом США 1978 г. «Об этике в органах исполнительной власти». Должностные лица обязаны сообщать о доходах, полученных из различных источников, подарках, активах и пассивах, сделках, а также о должностях, которые они занимали в коммерческих и некоммерческих организациях. Данные о расходах на подарки, питание, проживание, транспортные услуги должны быть преданы гласности в том случае, если в течение календарного года в общей сложности они превышают установленную законом сумму.

Доходы, полученные от дивидендов, процентов, аренды и прибыли на вложенный капитал, которые превышают по стоимости 100 долл. США, должны быть распределены по девяти категориям. Например, первая категория – охватывает суммы менее 1000 долл., а последняя – свыше 5 млн. долл. США. Анализ доходов, представленных по указанной схеме, позволяет определить и расходы, поскольку указанные сведения отражают использование различных видов активов. Кроме того, должностные лица обязаны сообщать обо всех операциях, включая описание, дату и степень участия при покупке, продаже или обмене недвижимости, акций, облигаций, сырьевых ресурсов. При этом наложен запрет на какие-либо сделки между должностным лицом и его супругом (супругой) или детьми.

В дополнение к этому государственный служащий должен сообщать личные данные лица, которое произвело в его адрес выплаты на сумму, превышающую 5 тыс. долл. США, в течение двух лет, предшествующих подаче первой декларации в качестве должностного лица.

В Великобритании разд. 8 «Расходы» Кодекса по регулированию гражданской службы 1995 г. указывает в качестве категорий расходов широкий перечень, включающий, среди прочего, страховые выплаты, возмещение убытков по обязательствам, транспортные издержки, расходы по проживанию за границей в период исполнения служебных обязанностей и др.

Особая модель контроля за расходами чиновников существует в Китае, где действует положение об отчете руководящих кадров по соответствующим личным обстоятельствам 2010 г.

Лица, входящие в перечень расходов, должны представлять информацию следующего характера: а) изменения семейного положения; б) причины выезда за границу в частном порядке и документы, свидетельствующие об этом; в) браки детей с иностранцами и лицами без гражданства; г) обстоятельства переезда супруга, супруги и детей за границу; д) характер работы супруга, детей, а также характер работы указанных лиц за границей и их должности. Эти сведения позволяют осуществлять контроль расходов постольку, поскольку изменение гражданского состояния, страны проживания или трудовой деятельности могут повлиять на изменение имущественного положения.

Обязательным является представление сведений о недвижимом имуществе, принадлежащем должностному лицу, супругу (супруге), совместно проживающим детям; о капиталах и инвестициях своих, а также супруга (супруги), проживающих совместно детей, в том числе в нерыночные компании и предприятия супруга (супруги) и совместно проживающих детей; о ценных бумагах, акциях, фьючерсах, страховках и об ином финансовом имуществе; о зарегистрированных на супруга (супругу) и совместно проживающих детей частных фирмах, предприятиях.

Отчет по указанным выше видам доходов и расходов представляется ежегодно до 31 января по прошедшему году. Таким образом, расходы по приобретению нового имущества или иные расходы, если они были у лица, его супруги (супруга) и его детей, должны получить отражение в отчете.

Что касается сроков, то в зарубежных государствах декларации обычно подаются ежегодно. Кроме того, нормативные акты ряда стран содержат дополнительные требования к декларированию. Так, в случае изменения имущественного положения должностное лицо обязано представить сведения об этом в течение установленного периода (обычно в течение месяца).

В системе органов исполнительной власти, в частности в штате министерств и ведомств большинства зарубежных государств, имеются специально уполномоченные лица или органы, осуществляющие внутренний контроль за своевременным представлением, а также правильным заполнением деклараций (Канада, Великобритания, Австралия, Германия, Бельгия, Польша, Чехия и др.). В некоторых странах контроль осуществляется также особыми органами по вопросам этики. Например, в Японии Совет по этике в системе государственной службы наделен компетенцией по проверке деклараций и в случае установления нарушений вправе инициировать дисциплинарное расследование. Аналогичные органы (советы и комиссии по этике) действуют и в других странах (Великобритания, США, Канада). На них среди прочего возложены обязанности по проверке деклараций в течение определенного срока (в среднем от 30 до 90 дней) после получения. При этом контролю подлежат правильность заполнения форм, а также полнота представленной в них информации. В США, например, контроль за соблюдением чиновниками обязанностей по декларированию возлагается на отделения Службы по вопросам этики. Должностные лица этой Службы должны проанализировать отчеты в течение 60 дней после их получения. В случае если обнаружены какие-либо нарушения, может быть возбуждена процедура привлечения к дисциплинарной ответственности. В зависимости от вида и последующей квалификации нарушения (неправильное заполнение, сокрытие фактов, занижение сумм) соответствующее должностное лицо может быть привлечено к дисциплинарной, гражданской или уголовной ответственности. До решения соответствующего вопроса должностное лицо может быть временно отстранено от исполнения служебных обязанностей.

В осуществлении внешнего контроля, включая проверки деклараций, в большинстве стран могут участвовать и иные государственные органы – налоговые службы, службы министерства финансов. В США, например, к проверке соответствия доходов расходам должностных лиц могут быть привлечены налоговые органы, Министерство юстиции, ФБР, прокуратура. Любая операция, которая прошла по банковским картам госслужащего, при наличии подозрений в достоверности заявленных сведений может привлечь внимание фискальных органов.

При осуществлении контроля за расходами некоторые страны применяют особые процедуры. Так, в Венгрии в соответствии с Законом о статусе служащих 1992 г. предусматривается периодическое сравнение декларации об имуществе и финансовом положении служащего с предыдущей декларацией в его присутствии. Если увеличение благосостояния служащего не подтверждается документально при рассмотрении его легальных доходов или заявление третьих лиц указывает, что какое-либо его имущество не задекларировано, руководитель соответствующего органа администрации возбуждает процедуру проверки в Службе по контролю публичной администрации.

Для комплексной борьбы с коррупцией, включая контроль за доходами и расходами государственных служащих, во многих странах (Франция, Австралия, Польша, Сербия, Словакия, Румыния, Сингапур, Индия, Шри-Ланка, Бангладеш, Таиланд, Замбия, Танзания, Монголия, Латвия, Казахстан и др.) созданы специализированные органы, которые наделены широкими полномочиями. Так, декларации должностных лиц в Польше подлежат проверке сотрудниками Центрального антикоррупционного бюро. Они располагают такими правами, как проведение расследования, вызов и опрос свидетелей, изучение документов. В случае необходимости они вправе запрашивать у банков сведения по счетам, включая соответствующие операции, что позволяет отследить движение средств.

Поскольку декларацию во многих странах обязаны подавать и должностные лица органов местного самоуправления (Великобритания, Германия, Польша, Чехия и др.), интересно отметить, что законодательство некоторых стран

позволяет гражданам обращаться в соответствующий орган по данному вопросу. Так, в Польше жители отдельных муниципальных единиц, заметив несоответствие уровня жизни и заработка местных чиновников, имеют право написать заявление в Антикоррупционное бюро с просьбой проверить источники доходов воеводы, бургомистра или членов их семей. Всего в стране обязаны декларировать свои доходы 300 тыс. человек (в том числе служащие таможни, пограничники, полицейские, сотрудники службы охраны правительства).

В Сингапуре постоянно действующий независимый специализированный орган по борьбе с коррупцией – Бюро по расследованию случаев коррупции (далее – бюро) - наделен широкими полномочиями по расследованию и предотвращению коррупции в государственном секторе. Должностные лица Бюро вправе проверять факты злоупотреблений государственных чиновников и сообщать о них компетентным органам для принятия соответствующих мер по привлечению к ответственности. Бюро уполномочено контролировать ежегодные декларации государственных должностных лиц об их имуществе, активах и долгах. Согласно Закону о предотвращении коррупции 1960 г. прокурор и иные уполномоченные лица, к которым отнесены служащие Бюро, вправе проверять любые банковские, акционерные и расчетные счета лиц, подозреваемых в коррупции. Бюро также занимается профилактической деятельностью, изучая особенности работы потенциально подверженных коррупции государственных органов и должностных лиц для обнаружения слабых звеньев в системе управления.

Для контроля расходов в ряде государств предусматривается обязанность госслужащего на период выполнения должностных обязанностей продать или передать имущество на определенных условиях другим лицам. Так, в Канаде в случае, когда владение частной собственностью может привести к конфликту интересов, государственный служащий должен либо продать ее, либо передать в доверительное управление. При этом запрещается продажа или передача собственности членам семьи государственного служащего либо любым другим, не предусмотренным законом, лицам с целью «обойти» законодательство.

Продажа, передача имущества доверенному лицу должна состояться в течение 120 дней после назначения служащего на должность. В определенных случаях ведомство возмещает государственному служащему расходы по реорганизации порядка управления его имуществом.

В случаях, установленных законом, информация о доходах и расходах чиновников может стать доступной общественности. Этим целям служит ведение в ряде стран специальных реестров, подлежащих опубликованию в печатном или электронном виде. Вместе с тем внесение персональных сведений в реестр, связанное с раскрытием информации финансового характера, в одних странах запрещено, а в других может осуществляться только в соответствии с ограничениями, предусмотренными законодательством о защите информации. В частности, это законодательство в большинстве стран устанавливает, что подобная информация не должна использоваться в нарушение права на защиту частной жизни, в коммерческих, личных целях и т.д. Средством защиты должностных лиц от несанкционированного использования информации имущественного и финансового характера, является система мер ответственности за нарушение установленных предписаний в этой области. Таким образом, зарубежный законодатель стремится обеспечить баланс между государственными интересами и правами личности.

В зависимости от вида и последующей квалификации нарушения (непредставление, неправильное заполнение, нарушение сроков, сокрытие фактов, занижение сумм) соответствующее должностное лицо может быть привлечено к дисциплинарной, гражданской или уголовной ответственности.

Например, в Китае специальный орган – Комиссия по проверке дисциплины – вправе отстранить чиновника от должности. В случае необходимости осуществляется передача дела в следственные органы, и начинается уголовное преследование.

В Румынии нарушение Закона № 115 1996 года, предусматривающего обязанность государственных служащих декларировать свои доходы, движимое и недвижимое имущество и активы, влечет в соответствии со ст. 263 Уголовного

кодекса ответственность за непредставление/ненадлежащее представление декларации в контролирующий орган в виде лишения свободы сроком до семи лет.

В зарубежных государствах устанавливается также ответственность за незаконное разглашение информации финансового характера, в том числе о доходах и расходах государственного служащего. Прежде всего, речь идет о наказании лиц, по роду своих должностных обязанностей имеющих доступ к подобным сведениям (сотрудники кадровых служб, налоговые инспектора, аудиторы и др.). В зависимости от тяжести правонарушения применяется дисциплинарная, административная или уголовная ответственность. Так, в случаях, когда речь идет о фальсификации информации, ее использовании в клеветнических, личных или коммерческих целях, шантаже, виновные лица могут быть наказаны в уголовном порядке. Возможно также и наложение гражданско-правовых санкций.

Таким образом, зарубежная практика развивается в направлении усиления контроля не только за доходами, но и за расходами государственных служащих. В этих целях совершенствуются схемы декларирования, в которых используется дальнейшая детализация объектов декларирования, позволяющая отразить максимально широкий диапазон имущественных активов и финансовых интересов. Исследование правовой регламентации этих вопросов за рубежом показывает, что декларирование в большинстве стран включает сведения не только о наличии, т.е. «статике» активов в виде объектов собственности (домов, квартир, машин, яхт, земельных участков, долей, паев, акций, облигаций и других ценных бумаг и т.д.), но и об их «динамике» – о покупке, продаже или об иных сделках с объектами движимой и недвижимой собственности, о сделках с ценными бумагами, вложении средств в инвестиционные проекты, а также о расходах по исполнению различного рода обязательств. Такой анализ, охватывающий многообразные виды расходов, возможен только с привлечением соответствующих финансовых специалистов.

Требуется участия в контрольных мероприятиях различных организационных структур: от внутренних подразделений министерств и ведомств до специализированных органов финансовой и иной компетенции, деятельность которых направлена на предотвращение и пресечение различных проявлений коррупции. Только комплексный сбалансированный подход к этому вопросу с обеспечением четкого разграничения полномочий, а также сотрудничества и координации деятельности соответствующих органов может создать условия для более эффективного контроля за расходами государственных служащих в зарубежных странах.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

1. Контроль за расходами должен иметь комплексный характер и включать различные инструменты, позволяющие обеспечить максимальный охват расходов разных категорий государственных служащих (членов их семей). Данное условие позволит обеспечить гарантию недопущения необоснованного вмешательства в личную жизнь граждан, будет гарантировать соблюдение иных конституционных прав и законных интересов граждан.

2. Сам факт принятия проекта федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» не достигнет поставленной перед ним цели, пока не будет разработан должный механизм его реализации контроля. В качестве первых шагов в этом направлении необходимо, во-первых, ратифицировать статью 20 Конвенции ООН против коррупции и признать незаконное обогащение уголовно наказуемым деянием и, во-вторых, законодательно закрепить ряд позиций, без уточнения которых осуществление контроля будет неэффективным. В частности, запретить совершать крупные и особо крупные сделки в наличной форме, а также установить, что при осуществлении контроля должна учитываться среднерыночная стоимость объекта купли-продажи.

3. Необходимо использование в деятельности органов государственной власти, иных государственных органов и органов местного самоуправления инновационных технологий, повышающих объективность и обеспечивающих прозрачность при принятии нормативных правовых актов и управленческих решений.

4. Учитывая изложенные обстоятельства юридического и фактического свойства, добиться тотального контроля за расходами чиновников, как представляется, невозможно, и лишь переход от наличного к безналичному обращению выше порога, который следовало бы определить, сделает прозрачным расходы любого члена общества. Целесообразно разработать комплекс мер по осуществлению механизма выборочного контроля за расходами чиновников.

5. Необходимо использование механизма общественного контроля за расходами чиновников.

6. При разработке мер по контролю за расходами чиновников следует учитывать положительный опыт зарубежных стран в этой сфере.