

ДЕКЛАРАЦИИ О ДОХОДАХ, ОБ ИМУЩЕСТВЕ И ОБЯЗАТЕЛЬСТВАХ ИМУЩЕСТВЕННОГО ХАРАКТЕРА ПУБЛИЧНЫХ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ. ПРИМЕНЕНИЕ В РОССИИ И В МИРЕ

Какие декларации есть в России

Термин «декларации» применяется к различным формам подачи сведений о доходах или имуществе физического или юридического лица. В России существуют три различные сферы, в которых государство требует от граждан предоставления деклараций.

1. Налоговая декларация предоставляется физическим лицом в определенных случаях, регулируется Налоговым кодексом (в случае занятия предпринимательской деятельностью, получения налоговых вычетов при покупке квартиры и пр.).

2. Декларации кандидатов на выборные должности предоставляются кандидатами на выборах различных уровней. Регулируется предвыборным законодательством.

3. Декларации о доходах и имуществе публичных должностных лиц (ПДЛ) – ежегодные декларации, которые подаются государственными служащими и прочими публичными должностными лицами (например, депутатами, которые юридически не являются государственными служащими) в рамках законодательства о гражданской службе и закона о противодействии коррупции.

В данной работе речь пойдет именно о третьем типе деклараций. Впервые требование предоставлять сведения о доходах и имуществе в отношении государственных служащих в России было введено в 1995 г. В соответствии со ст. 12 Федерального закона от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» госслужащие должны были предос-

тавлять в органы налоговой службы «сведения о полученных ими доходах и имуществе, принадлежащем им на праве собственности, являющихся объектами налогообложения». Однако все эти сведения получали статус служебной тайны, и их проверка проводилось только налоговой службой. Эффективность их использования для предотвращения незаконного обогащения и урегулирования конфликта интересов оставалась крайне низкой.

Введение деклараций о доходах и имуществе публичных должностных лиц закреплено в Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции (ст. 8), в ряде документов Мирового банка, Организации экономического сотрудничества и развития, в других международных институтах. Россия ратифицировала Конвенцию ООН против коррупции 8 марта 2006 г., таким образом, страна взяла на себя обязательство ввести обязательную декларацию доходов и имущества публичных должностных лиц.

Обязанность декларировать доходы, имущество и обязательства имущественного характера для публичных должностных лиц и членов их семей, в лице супруга(и) и несовершеннолетних детей появилась в России с принятием Федерального закона Российской Федерации от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции». С 2010 г. публичные должностные лица обязаны ежегодно предоставлять сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера в отношении себя и членов семей, супруга(и) и несовершеннолетних детей. Список лиц, которые должны публиковать декларации, указан в Указе Президента и в аналогичных приказах по каждому ведомству.

Зачем нужны декларации и нужны ли они вообще

Введение деклараций в любой стране сопровождается общественной дискуссией о плюсах и минусах этой системы. Аргументы против введения деклараций можно разделить на две группы.

Во-первых, речь идет о прямых затратах, которые несет государство на внедрение и поддержание такой системы. Стоимость данного механизма может сильно различаться в зависимости от конкретных аспектов системы деклараций. В самом простом варианте государство будет нести затраты на заполнение анкет и на их архивацию. Более серьезные затраты нужны на внедрение качественной системы проверки данных, указанных в декларациях. Противники системы часто заявляют, что эти затраты не окупаются.

Во-вторых, указываются косвенные потери, которые несет государство вследствие потери кадров. Обязанность подавать декларацию о доходах и иму-

щество является дополнительным требованием, которое уменьшает привлекательность должности. Эта обязанность становится еще более обременительной, если в декларацию включается информация о близких родственниках и эти данные публикуются в открытом доступе. В ситуации, когда индивид рассматривает вакансию с равной заработной платой и прочими параметрами, он может отказаться от принятия на себя обязательств по декларированию доходов и имущества своей семьи и предпочесть работу в частном секторе. Увольнение публичных должностных лиц в связи с введением обязанности декларировать доходы и имущество наблюдалось в ряде стран, например в США в 1960-е годы и в Румынии в 2005 г. В Германии до сих пор продолжаются дебаты относительно системы деклараций имущества депутатов. В качестве ключевого аргумента против деклараций приводится тот факт, что это недопустимо для представителей малого бизнеса или индивидуальных предпринимателей, так как это приведет к разглашению их коммерческих секретов. В итоге эти люди не будут участвовать в выборах, и это приведет к ухудшению качества представительной демократии.

Отдельно можно выделить довод о нарушении ряда прав человека, однако в рамках данной работы этот вопрос рассматриваться не будет, так как основная суть аргументов совпадает с вышеизложенными.

Теперь рассмотрим доводы сторонников введения деклараций.

Во-первых, регулярные декларации чиновников позволяют отслеживать изменения имущества чиновников. Статья 20 Конвенции ООН против коррупции призывает все страны ввести в свое законодательство наказание за «незаконное обогащение», под которым понимается «значительное увеличение активов публичного должностного лица, превышающее его законные доходы, которое оно не может разумным образом обосновать». Стоит заметить, что при ратификации конвенции Россия сделала оговорку и не приняла данную статью. Поиск незаконного обогащения направлен на выявление самых простых случаев коррупции.

Вторым важным направлением противодействия коррупции, в котором применяются декларации, является предотвращение конфликта интересов. Из декларации работодатель может увидеть, что у конкретного ПДЛ есть личный интерес в той или иной области. Это может выражаться в прямом владении акциями компаний, либо в разном участии в этом бизнесе близких родственников.

Важным аргументом в пользу использования деклараций для противодействия коррупции является тот факт, что данная норма упрощает привлечение к ответственности недобросовестных ПДЛ. Доказать факт получения взятки или иной выгоды бывает достаточно сложно. В то же время, если в стране су-

существует уголовная ответственность за умышленное предоставление неполных сведений в декларации, то привлечь по этой статье не так сложно. То же относится и к незаконно нажитому имуществу. При отсутствии деклараций для доказательства незаконного происхождения средств для приобретения того или иного имущества потребуются большие усилия. Если же декларации подаются, то обнаружение имущества, не указанного в декларациях, является нарушением законодательства само по себе.

Также стоит отметить, что наличие деклараций может сыграть ключевую роль при возвращении украденных активов. В современном мире регулярно возникают ситуации, когда ПДЛ приобретает недвижимость за рубежом и в случае возникновения проблем на родине чиновник покидает страну. При отсутствии системы деклараций правоохранительным органам потребуется доказать тот факт, что данное имущество было приобретено на деньги, полученные из незаконных источников. Если система деклараций эффективно работает, то доказывать это становится необязательным, достаточно указать на отсутствие собственности в декларациях.

В большинстве современных стран доводы в пользу введения деклараций перевесили доводы против. Из 149 стран-клиентов Всемирного банка, согласно данным за 2009 г., лишь 43 страны не требовали предоставления деклараций о доходах и имуществе¹. Почти половина из этих 43 стран находятся в Африке, из европейских стран требование предоставлять декларацию ПДЛ отсутствует только в Эстонии.

Декларации являются лишь одним из инструментов противодействия коррупции. Для эффективного противодействия коррупции необходима реализация комплексной антикоррупционной стратегии, сами по себе декларации вряд ли способны побороть коррупцию. В то же время следует отметить, что установлена четкая взаимосвязь между работой системы декларирования имущества и доходов и индексом восприятия коррупции (ИВК), ежегодно публикуемом Transparency International².

Ниже приведены графики (рис. 1, 2) из исследования «Законы о декларациях ПДЛ, предотвращают ли они коррупцию».

¹ Income and Assets Declarations: Issues to consider in developing a disclosure regime by Richard Messick, U4 Issue 2009. 6. P. 17 (<http://www.cmi.no/publications/file/3396-income-and-assets-declarations.pdf>)

² Индекс восприятия коррупции ранжирует страны по оценке восприятия уровня коррупции в стране, присваивая каждой из стран балл, где 10 – минимальный, а 0 – максимальный уровень восприятия коррупции.

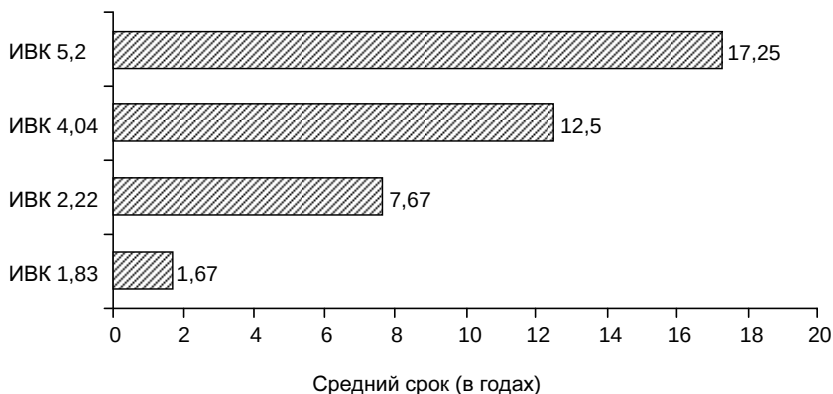


Рис. 1. Декларации и ИВК. Время действия закона о декларациях
Источник: Transparency International Global Corruption Report 2006, p. 326.

Для рис. 1 исследуемые страны были объединены в четыре группы в зависимости от уровня ИВК. В результате средний срок действия закона о декларациях имущества в странах с самым низким ИВК (т.е. высоким уровнем восприятия коррупции) составил 1,67 года, а в странах с самым высоким ИВК – более 17 лет. Из этого можно сделать вывод, что введение деклараций имеет долгосрочный эффект и со временем влияет на повышение ИВК (т.е. на снижение уровня воспринимаемой коррупции).

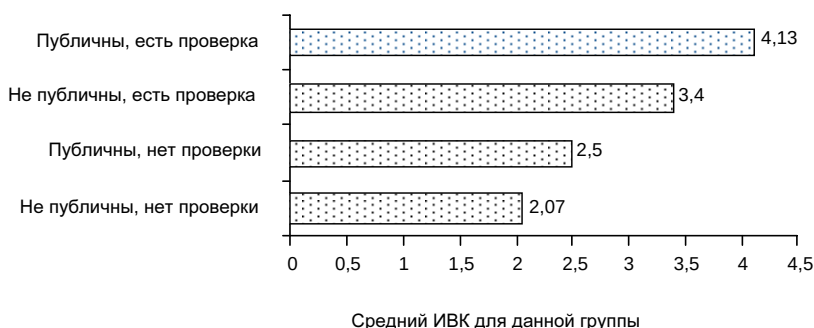


Рис. 2. Декларации и ИВК. Механизм верификации деклараций
Источник: Transparency International Global Corruption Report 2006, p. 328.

На рис. 2 рассматривается механизм верификации данных, представленных в декларациях ПДЛ. Страны сгруппированы в соответствии с двумя критериями:

- являются ли декларации ПДЛ публичными, т.е. доступными всем гражданам через публикацию в СМИ, организацию доступа в специальных учреждениях и др. Этот механизм теоретически позволяет всем гражданам участвовать в верификации данных;
- существует ли механизм проверки каждой подаваемой декларации. Если механизм существует, то страны попадают в группы, обозначенные как «есть проверка». В ряде стран обязательной проверки нет, декларации подаются и хранятся в органах, а проверка инициируется лишь в случае предъявления обвинений в коррупции. На графике для обозначения стран такие страны обозначены как «нет проверки».

Таким образом, можно видеть, что в странах с более совершенным механизмом верификации деклараций уровень восприятия коррупции ниже (т.е. балл ИВК выше). Выявленная зависимость между ИВК и декларациями не обязательно объясняется только лишь влиянием деклараций на уровень воспринимаемой коррупции, однако с большой долей вероятности внедрение эффективных механизмов верификации деклараций является частью комплексных стратегий противодействия коррупции, реализуемых в этих странах.

Как устроены декларации в России

Существующая система деклараций в России основывается на законе «О противодействии коррупции» и на ряде указов Президента³. Ежегодно государственные служащие, а также лица, замещающие государственные должности, должны предоставлять сведения о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера и аналогичные данные своей супруги (своего супруга) и несовершеннолетних детей. Круг декларируемых родственников основывается на принципе ведения совместного хозяйства. В то же время этот пункт активно критикуется, в частности, относительно декларирования данных лишь несовершеннолетних детей, так как часто можно наблюдать высокий уровень материального благополучия совершеннолетних детей государственных служащих при отсутствии у них высокооплачиваемой работы. Декларации подаются не позднее 30 апреля, в них указываются сведения за предшествующий год. Декларации должны содержать информацию о доходах, имуществе (транспорте и недвижимости), акциях и обязательствах имущественного характера (например, кредитах) должностного лица, супруги (супруга) и несовершеннолетних детей.

³ Федеральный закон Российской Федерации от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», Указы Президента РФ от 18 мая 2009 г. № 558–561.

Из всех этих данных публичными являются лишь сведения о доходах и сведения об имуществе, без указания адреса нахождения имущества.

Закон прямо не обязывает государственные органы публиковать открытые данные из деклараций на своих сайтах, но предоставляет ведомствам такое право. В случае, если сведения не опубликованы, они должны быть представлены по запросу общероссийскому СМИ в течение 7 дней⁴. На практике большинство ведомств публикует данные на своих официальных сайтах, в различных форматах и на различных страницах. Иногда найти их бывает сложно, еще сложнее — обрабатывать. Далеко не все органы хранят эти данные в течение года, ряд страниц, где в мае–июне 2010 г. были размещены декларации ПДЛ, на данный момент недоступны.

Для проверки достоверности сведений, представленных в декларациях, в каждом ведомстве должны быть созданы комиссии по соблюдению требований к служебному поведению госслужащих и урегулированию конфликта интересов. Также проверками занимается Генеральная прокуратура и даже Федеральная налоговая служба. Кроме этого, полномочия проводить проверки в отношении ряда ПДЛ есть у Совета при Президенте по противодействию коррупции. Разнообразие органов и отсутствие четкого регламента проверок снижает эффективность этого инструмента.

Недостатки в российской системе деклараций

По результатам первого года работы деклараций в России можно выделить ряд существенных недостатков в существующей в России системе деклараций доходов, имущества и обязательств имущественного характера публичных должностных лиц, их супруг (супругов) и несовершеннолетних детей.

1. Слабые санкции.

Россия не ратифицировала ст. 20 Конвенции ООН о противодействии коррупции, и у нас в стране отсутствует наказание за «незаконное обогащение»⁵. Таким образом, чиновники могут указывать в декларациях имущество, которое невозможно приобрести при указанных доходах, и никаких санкций за это не предусмотрено. Введение наказания за незаконное обогащение является ключе-

⁴ Указ Президента РФ от 18 мая 2009 г. № 561.

⁵ Незаконное обогащение — значительное увеличение активов публичного должностного лица, превышающее его законные доходы, которое оно не может разумным образом обосновать.

вым элементом противодействия коррупции в системно коррумпированных странах, к которым, к сожалению, относится и Россия.

Также в российском законодательстве отсутствуют отдельные статьи, предусматривающие наказание за предоставление ложных сведений в декларации. Сейчас различными указами и положениями предусмотрена лишь дисциплинарная ответственность за предоставление ложных сведений или за отсутствие декларации. Таким образом, самым тяжелым наказанием может быть лишь увольнение. В то же время в различных странах существуют административные и уголовные наказания за предоставление заведомо ложных сведений в декларациях, предусматривающие наказание от штрафа до тюремного срока.

2. Отсутствие единого органа, осуществляющего проверки.

В большинстве стран, эффективно использующих декларации как инструмент противодействия коррупции, существует единый орган, занимающийся проверками достоверности сведений, представленных в декларациях. Более того, как было показано выше, наличие контроля за всеми декларациями при их подаче коррелирует с более низким восприятием коррупции (с более высоким уровнем ИВК). В России такого органа нет. Проверками деклараций занимаются комиссии по соблюдению требований к служебному поведению госслужащих и урегулированию конфликта интересов в каждом ведомстве, Генеральная прокуратура, Федеральная налоговая служба и Совет при Президенте по противодействию коррупции. Можно сказать, что Совет при Президенте по противодействию коррупции является прообразом подобного органа. Пока совет лишь один раз воспользовался своими полномочиями – в сентябре 2010 г. за предоставление недостоверных сведений был уволен генерал-майор Вооруженных Сил Гайдуков В.Н. В настоящий момент это единственный человек, который был публично уволен за нарушение данных, представленных в декларациях. Остальные проверки, о которых иногда упоминают руководители правоохранительных органов, проводились в закрытом режиме. Новый указ Президента⁶ очень четко прописывает регламент принятия решений Совета при проверке деклараций, что может свидетельствовать о том, что в будущем этот инструмент будет применяться чаще.

3. Недостатки формата предоставления данных.

Формат фактического опубликования деклараций о доходах и имуществе делает крайне затруднительным изучение и анализ этих данных. Различные орга-

⁶ Указ Президента РФ от 25 февраля 2011 г. № 233 «О некоторых вопросах организации деятельности президиума Совета при Президенте Российской Федерации...».

ны власти сами определяют, в каком формате опубликовать в сети Интернет данные своих служащих (законодательство определяет только перечень публикуемых данных). В итоге эти данные нужно искать на различных страницах (например, «антикоррупционная деятельность», «структура», «о нас» и т.д.), они опубликованы в различных форматах (HTML, Microsoft Word, PDF и пр.). Список ссылок на официальные страницы сайтов различных ведомств приведен в Приложении.

Также есть проблемы и в самих требованиях к предоставлению данных, например, чиновник не должен указывать год выпуска транспортного средства, только марку. Это оставляет очень большой разброс в оценке стоимости автомобиля.

В целом складывается ощущение, что у государственных органов, занимающихся внедрением системы деклараций в России, отсутствует понимание смысла данного инструмента и его места в системе противодействия коррупции. На данный момент происходит поверхностная калька с существующих зарубежных механизмов без внедрения реальных инструментов контроля за достоверностью сведений, представленных в декларации, и предотвращения незаконного обогащения.

Приложение

Декларации публичных должностных лиц на официальных сайтах

(из публикации Ивана Бегтина «Систематизация данных о доходах чиновников»
<http://opengovdataru.pbworks.com/w/page/27540820/Систематизация-данных-о-доходах-чиновников>)

Прокуратура Рязанской области. (<http://www.prokrzn.ru/legislation/sveddoh/>)

Федеральное архивное агентство. (<http://archives.ru/anticorruption/info2009.shtml>)

Управление Министерства юстиции Российской Федерации по Смоленской области. (<http://just67.ru/content/?q=node/125>)

Законодательное собрание Санкт-Петербурга.
(<http://www.assembly.spb.ru/manage/page/?tid=633200002&nd=458285018&nh=1>)

Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации.
(<http://www.minzdravsoc.ru/labour/public-service/11>)

Счетная палата Российской Федерации. (<http://www.ach.gov.ru/ru/info1/>)

Федеральное казначейство. (http://www.roskazna.ru/news_1419.html)

Президент России и администрация Президента. (http://news.kremlin.ru/ref_notes/56)

Администрация Курганской области.

(http://www.kurganobl.ru/assets/files/gossluzhba/dohod/dohod_rukovodit_oiv_2009_2010-05-14.pdf) и (http://www.kurganobl.ru/assets/files/gossluzhba/dohod/dohod_apparat_2009_2010-05-17.pdf)

Федеральное казначейство. (<http://www.roskazna.ru/store/14052010wealth.doc>)

Администрация Магаданской области. (<http://www.magadan.ru/dms/doxod/y2009/sved2010.zip>)

Литература

Лукьянова Н.И. Декларирование доходов государственными гражданами служащими и членами их семей. Проблемы правоприменения // Лоббист. 2010. № 5.

Income and Asset Declarations: Tools and Trade-offs. Stolen Asset Recovery (StAR) Initiative. November 2009.

Messick R. Income and Assets Declarations: Issues to Consider in Developing a Disclosure Regime: U4 ISSUE 2009:6.

Mukherjee R., Gokcekus O. Officials' Asset Declaration Laws: Do They Prevent Corruption? Global Corruption Report 2006. Transparency International, 2006.