

Национальный исследовательский университет

«Высшая школа экономики»

**О развитии системы
антикоррупционного
декларирования
в России**

Доклад НИУ ВШЭ

Москва, сентябрь 2012 г.

Доклад подготовлен А. Коновым и А. Яковлевым с использованием исследований, выполненных в Центре развития государственной службы Института государственного и муниципального управления. Авторы признательны Дирекции по экспертно-аналитической работе НИУ ВШЭ за организационную поддержку. Особую благодарность за содержательные обсуждения авторы выражают Игорю Агамирзяну, Марии Глухой, Борису Грозовскому, Владимиру Дребенцову, Андрею Жулину, Марату Зембатову, Ивану Ниненко, Елене Панфиловой, Владимиру Радченко, Людмиле Солонцовой, Сергею Хазанову, Владимиру Южакову и Льву Яковсону.

Содержание

ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ.....	5
ГЛОССАРИЙ	11
ВВЕДЕНИЕ	12
РАЗДЕЛ I. СОСТОЯНИЕ СИСТЕМЫ АНТИКОРРУПЦИОННОГО ДЕКЛАРИРОВАНИЯ В РОССИИ	15
РАЗДЕЛ II. КЛЮЧЕВЫЕ ПРИНЦИПЫ РЕФОРМЫ.....	23
Принцип I. Учет ограниченности ресурсов.....	23
Принцип II. Уменьшение издержек, связанных с проведением реформы.....	24
Принцип III. Акцент на «мягких» мерах ответственности	25
Принцип IV. Комплексный характер реализации реформ.....	26
Принцип V. Оценка регулирующего воздействия	27
Принцип VI. Поэтапная реализация реформы	28
Принцип VII. Использование экспериментов и пилотных проектов	30
РАЗДЕЛ III. АНТИКОРРУПЦИОННОЕ ДЕКЛАРИРОВАНИЕ: ОСНОВНЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ	31
I. Цели антикоррупционного декларирования	32
Рекомендация 1. Четко определить цели декларирования, обеспечить соответствие содержания деклараций, порядка их представления и проверки выбранным целям	32
Рекомендация 2. Закрепить в нормативных правовых актах определение понятия «индикаторы коррупции» и их примерный перечень	35
Рекомендация 3. Использовать декларирование не только для выявления фактов, свидетельствующих о возможных коррупционных правонарушениях, но и для обнаружения конфликта интересов	37
II. СОДЕРЖАНИЕ ДЕКЛАРАЦИЙ	40
Рекомендация 4. Отказаться от внедрения отдельной процедуры декларирования расходов	40
Рекомендация 5. Декларировать имущество, не подлежащее госрегистрации, и денежные сбережения	42
Рекомендация 6. Декларировать не имущество, находящееся в собственности на отчетную дату, а операции с имуществом за отчетный период.....	45

III. СБОР И ПУБЛИКАЦИЯ ДЕКЛАРАЦИЙ	47
Рекомендация 7. Распространить требования о декларировании на совершеннолетних детей должностных лиц.....	47
Рекомендация 8. Изменить порядок публикации представленных сведений в Интернете	53
IV. ПРОВЕРКА ДЕКЛАРАЦИЙ. МЕРЫ ОТВЕТСТВЕННОСТИ	56
Рекомендация 9. Проводить регулярную (не зависящую от наличия запросов) проверку полноты и достоверности представленных сведений.....	56
Рекомендация 10. Проводить регулярную (не зависящую от наличия запросов) проверку деклараций на «индикаторы коррупции»	58
Рекомендация 11. Расширить круг субъектов, обладающих правом направлять запрос на проведение проверки деклараций на полноту и достоверность и/или на наличие «индикаторов коррупции»	61
Рекомендация 12. При существенном несоответствии стоимости приобретенного имущества (прироста сбережений) доходу применять к должностному лицу меры дисциплинарной (увольнение в связи с утратой доверия) и гражданско-правовой ответственности (обращение имущества в доход государства).....	63
V. ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ МЕРЫ.....	70
Рекомендация 13. Перераспределить функции по сбору, публикации и проверке представленных сведений между различными госорганами	70
Рекомендация 14. Обеспечить широкое применение информационных технологий на всех этапах процедуры декларирования	75
VI. ОБЕСПЕЧИВАЮЩИЕ МЕРОПРИЯТИЯ	79
Рекомендация 15. Изменить подход к методической и образовательной поддержке реформ в сфере антикоррупционного декларирования.....	79
Рекомендация 16. Проводить регулярный мониторинг системы антикоррупционного декларирования и размещать его результаты в открытом доступе.	82
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	88
ЛИТЕРАТУРА.....	92
ПРИЛОЖЕНИЕ. ТИПОВЫЕ «РАЗВИЛКИ» ПРИ ВНЕДРЕНИИ АНТИКОРРУПЦИОННОГО ДЕКЛАРИРОВАНИЯ	95

Основные выводы

1. Коррупция принадлежит к числу важнейших проблем, находящихся на острие общественного внимания. Продвижение в ее решении означало бы серьезное изменение в отношениях общества и власти. Однако **дискуссии о проблемах коррупции слишком политизированы, что мешает нахождению инструментальных, прикладных способов их решения.** Реальные результаты в сфере противодействия коррупции могут быть достигнуты только на основе анализа антикоррупционных инструментов, применяющихся в других странах, и понимания специфики той институциональной среды, в которой предстоит реализовывать отечественную антикоррупционную программу. Подобный прагматический подход позволит противостоять имитации антикоррупционных реформ и популистским призывам, сводящим борьбу с коррупцией к ужесточению наказаний. В целом мы исходим из необходимости **борьбы с коррупцией, а не с чиновниками.**

2. Настоящий доклад посвящен антикоррупционному декларированию — одной из ключевых мер противодействия коррупции. Это представление должностными лицами и членами их семей сведений (о доходах, имуществе, обязательствах), цель которого — выявление и предупреждение коррупционных нарушений. Данная тема актуальна в связи с недавними законодательными инициативами президента и правительства, но помимо этого наш интерес к ней предопределялся тем, что антикоррупционное декларирование **создает информационную базу для реализации других мер по противодействию коррупции.**

3. За последние 3–4 года российские должностные лица стали постепенно привыкать к регулярному декларированию доходов и имущества, обязательная публикация сведений позволила общественным организациям включиться в надзор за соблюдением законодательства. Однако **существующий механизм декларирования не стал реальным инструментом противодействия коррупции.** Рассматриваемый Госдумой проект закона о контроле за расходами решает эту проблему лишь отчасти.

4. Модель процедуры декларирования, предлагаемая в настоящем докладе, основана на нескольких базовых принципах. Первый — учет **ограниченности ресурсов** (мы сознательно избежали решений, требующих существенного привлечения финансовых, кадровых, организационных ресурсов). Второй — **снижение издержек** агентов, подпадающих под новые правила игры. В настоящее время действующие процедуры декларирования доходов распространяются на сотни тысяч государственных служащих. При этом собранные данные очень часто лежат мертвым грузом — поскольку их обработка и анализ тоже связаны с существенными издержками. Мы предлагаем сфокусировать новый механизм декларирования на лицах, замещающих

государственные должности (включая высших руководителей государства, федеральных министров, членов Государственной Думы и Совета Федерации) и должности государственной службы категории «руководители» (позиции от заместителя директора департамента до заместителя министра и аналогичные им). Это приведет к сокращению числа субъектов декларирования до 40–50 тысяч и даст возможность проводить регулярный анализ представляемых ими данных.

5. Среди предлагаемых нами принципов важным является акцент на **«мягких» мерах ответственности** на начальной стадии внедрения новых механизмов декларирования. Чтобы уменьшить противодействие реформе, мы предлагаем не ужесточать уголовные санкции за невыполнение должностными лицами антикоррупционных мер. В условиях массовой коррупции такие меры не дадут желаемого эффекта. Пока нужно ограничиться дисциплинарными (увольнение без права занимать госдолжности в будущем) и гражданско-правовыми санкциями. Эти санкции будут распространяться на должностных лиц, которые останутся на государственной службе после введения новых правил, но они не должны затрагивать тех, кто до того по своей воле покинет госслужбу. Мы считаем, что такой шаг позволит обеспечить существенное улучшение кадрового состава госслужбы и упростит осуществление других мер по противодействию коррупции.

6. Переход к новой системе декларирования должен быть **поэтапным**. Заметное ограничение числа субъектов декларирования на начальном этапе позволит с меньшими издержками отработать эффективные механизмы и процедуры сбора и анализа информации. Предлагаемые нами пилотные проекты по апробации в регионах разных элементов антикоррупционного декларирования обеспечат возможность дальнейшего тиражирования лучшей практики и сворачивания неудачных экспериментов.

7. При подготовке доклада на основе международного опыта был разработан **перечень основных «развилок» — точек выбора, возникающих при внедрении процедуры антикоррупционного декларирования**. Содержащиеся в докладе рекомендации представляют собой развернутое описание тех вариантов прохождения «развилки», которые кажутся нам оптимальными. При этом рекомендации затрагивают лишь некоторые из обозначенных «развилки», связанные с наиболее важными и дискуссионными вопросами декларирования.

8. Дизайн процедуры антикоррупционного декларирования зависит от его целей. Пока цели антикоррупционного декларирования в российском законодательстве четко не зафиксированы. Это стало одной из причин противоречивой архитектуры процедур сбора и проверки деклараций. Мы полагаем, что **целями**

антикоррупционного декларирования должны стать обнаружение «индикаторов коррупции» и выявление конфликта интересов.

9. Для достижения этих целей необходимо:

- закрепить в законодательстве определение «индикаторов коррупции» (это сведения, свидетельствующие о возможном совершении должностным лицом коррупционного правонарушения) и их примерный перечень;
- предусмотреть обязательное представление декларантами сведений **об источнике (а не только о размере) доходов.**

10. Целесообразно **объединить в единую процедуру** уже существующее декларирование доходов и то декларирование расходов, которое предусмотрено законопроектом, находящимся на рассмотрении в Госдуме. Для этого достаточно внести ряд изменений и дополнений в уже существующую процедуру представления сведений о доходах и имуществе, а именно:

- 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 **операции с имуществом за отчетный период;**
- указывать в декларации стоимость покупки/продажи имущества, а в случае иного способа приобретения/отчуждения — примерную оценку стоимости имущества по оценке декларанта;
- декларировать имущество, не подлежащее госрегистрации, включая наличные деньги, драгметаллы, ювелирные украшения и т. д. Пока декларации не содержат такой информации, декларанты могут оправдать любую покупку, превышающую официальный доход, за счет ссылки на продажу незадекларированного имущества. Целесообразно ввести декларирование имущества и сбережений на сумму свыше определенной (например, 1 млн руб.).

11. **Требования о декларировании должны быть распространены на совершеннолетних детей должностного лица.** Если представить сведения о родственниках невозможно, у должностного лица должна сохраниться возможность объяснить факт отсутствия требуемой информации, избежав при этом санкций. Рассмотрение комиссиями по урегулированию таких заявлений должно стать публичным. При этом возможен разный режим публичного раскрытия информации о доходах и имуществе для должностных лиц и их совершеннолетних детей. В последнем случае в первую очередь важно публичное

раскрытие информации об источниках доходов, что в дальнейшем позволит выявлять потенциальные конфликты интересов.

12. 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.

13. Проверку полноты и достоверности деклараций следует проводить не по запросам, а регулярно. Только такой подход способен обеспечить серьезное отношение должностных лиц к процедуре декларирования. Необходимо **ежегодно проверять все декларации, представленные лицами, замещающими госдолжности и должности госслужбы высшей группы категории «руководители».** Проверку деклараций остальных госслужащих следует проводить с той же периодичностью на основе случайной выборки. Проверка по запросам, сейчас являющаяся основным инструментом, должна играть лишь вспомогательную роль.

14. 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, фактов представления неполных или недостоверных сведений, а также по запросам должна проводиться углубленная проверка деклараций.

15. Необходимо **существенно расширить круг лиц, имеющих право направлять запросы на проведение проверки деклараций** (на полноту/достоверность и «индикаторы коррупции»). В этот круг нужно включить граждан и НКО.

16. 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). Это более мягкий подход, чем предлагаемый статьей 20 Конвенции ООН против коррупции. Однако он позволяет не делать исключений из презумпции невиновности по уголовным делам и дает возможность применить к должностным лицам достаточно чувствительные санкции. **Акцент на дисциплинарных и гражданско-правовых санкциях (вместо уголовных) может быть негативно воспринят обществом, но он**

создает **стимулы к относительно мирному уходу с госслужбы недобросовестных чиновников** и замене их теми, кто готов работать по новым правилам.

17. Должен быть дополнен и уточнен перечень мер ответственности и порядок их применения:

- 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». Целесообразно предусмотреть дополнительные санкции (штраф) за представление неполных или недостоверных сведений. Иначе недостоверное декларирование станет выгодной стратегией для недобросовестных должностных лиц;
- лица, уволенные в связи с утратой доверия, должны лишаться права занимать в будущем любые государственные и муниципальные должности;
- необходимо детально проработать правила обращения имущества должностного лица в доход государства и его последующей реализации, права и обязанности госорганов, задействованных в этом процессе.

18. **Не стоит возлагать основные функции в сфере антикоррупционного декларирования на кадровые службы.** Они не обладают необходимыми для этого ресурсами, профессиональным опытом и статусом. Мы предлагаем выделить три основные группы декларантов: 1) лиц, замещающих госдолжности (высшие должностные лица, министры, депутаты Госдумы и Совета Федерации), 2) лиц, замещающих должности госслужбы высшей группы категории «руководители» (чиновники в статусе от зам. директора департамента до заместителя министра), 3) остальных госслужащих. Учитывая высокий уровень коррупции (в т. ч. в правоохранительных органах), **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.

19. Значительную пользу при внедрении антикоррупционного декларирования может принести широкое использование информационных технологий. Необходимо создать **специализированное программное обеспечение, позволяющее заполнять, собирать, публиковать и проверять декларации в электронной форме.** Внедрение электронного декларирования на основе продуманного программного обеспечения приведет к качественным изменениям, включая существенное увеличение охвата проверок.

20. Для успешного внедрения антикоррупционного декларирования важно не только закрепить в нормативных правовых актах детальную и продуманную процедуру сбора, публикации и проверки деклараций, но и реализовать комплекс обеспечивающих мероприятий. Недостаточное внимание к ним существенно повышает риски неисполнения даже самого качественного законодательства. Необходимо организовать **полноценную методическую и образовательную поддержку проводимых реформ**: разработать соответствующие пособия и учебные программы. Важен и регулярный подробный **мониторинг системы антикоррупционного декларирования**. Его результаты должны публиковаться в открытом доступе, например в форме ежегодного Национального доклада о состоянии системы антикоррупционного декларирования.

21. Наличие эффективных механизмов получения и проверки сведений о доходах, имуществе и иных интересах должностных лиц имеет большое значение для ограничения коррупции. Однако декларирование не следует обсуждать в отрыве от иных антикоррупционных инструментов. В первую очередь, это совершенствование порядка урегулирования конфликта интересов, обеспечение эффективных каналов получения информации о ненадлежащем поведении должностных лиц. **Построение действенной системы противодействия коррупции возможно только в рамках конструктивного диалога представителей государства, общественных организаций и экспертов.** Мы надеемся, что данный доклад будет способствовать развитию такого диалога.

Глоссарий

В докладе используется ряд понятий, определения которых отсутствуют в российском законодательстве. Кроме того, ряд терминов мы определяем несколько иначе, чем это сделано в действующих нормативных правовых актах.

Антикоррупционное декларирование — представление должностным лицом и членами его семьи сведений об их доходах, имуществе, обязательствах имущественного характера и иных частных интересах в целях предупреждения и выявления коррупционных правонарушений.

Должностные лица — лица, замещающие государственные и муниципальные должности, должности государственной и муниципальной службы, должности в государственных фондах, государственных корпорациях, иных организациях, создаваемых государством.

Индикатор коррупции — сведения, свидетельствующие о возможном совершении должностным лицом коррупционного правонарушения.

Конфликт интересов — ситуация, при которой частные интересы должностного лица могут негативно повлиять на исполнение им служебных обязанностей.

Коррупция — использование должностным лицом властных полномочий для получения не предусмотренной законом личной выгоды.

Незаконное обогащение — увеличение активов должностного лица и членов его семьи (приобретение имущества, прирост сбережений, погашение долговых обязательств), превышающее их законные доходы, которое должностное лицо не может разумным образом обосновать.

Введение

Как показывает анализ общественных дискуссий последних месяцев, проблема **борьбы с коррупцией** будет одной из основных в политической повестке ближайших лет. От ее решения во многом зависит исполнение заявленных планов президента и правительства. При этом для реального продвижения в противодействии коррупции очень важна выработка прагматических идей, основанных на профессиональном анализе и учитывающих объективные особенности российского государства и общества. Такой анализ предполагает последовательное кропотливое изучение возможных подходов к реализации различных антикоррупционных инструментов, выявление преимуществ и недостатков альтернативных решений, оценку применимости отдельных процедур и механизмов с учетом правовых, финансовых, кадровых и иных ограничений, существующих в нашей стране.

Несмотря на то, что научное сообщество и СМИ уделяют антикоррупционной тематике значительное внимание, в России до сих пор ощущается дефицит прикладных исследований, изначально ориентированных на практическое применение (включая разработку соответствующих нормативных правовых актов). Между тем, подготовка и продвижение в публичном пространстве качественных аналитических материалов могут стать важной мерой, позволяющей противостоять как имитации антикоррупционных реформ, так и популистским лозунгам, сводящим противодействие коррупции к ужесточению наказаний. Мы надеемся, что данный доклад будет способствовать развитию такой профессиональной дискуссии в нашей стране.

В докладе рассматривается один из самых известных инструментов противодействия коррупции — **антикоррупционное декларирование**. Под антикоррупционным декларированием мы понимаем *представление должностным лицом и членами его семьи сведений об их доходах, имуществе, обязательствах имущественного характера и иных частных интересах в целях предупреждения и выявления коррупционных правонарушений* (далее также — декларирование). Внедренное в нашей стране представление сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера является разновидностью антикоррупционного декларирования.

Выбор темы неслучаен. Антикоррупционное декларирование во всем мире рассматривается как один из ключевых элементов системы противодействия коррупции. Наличие эффективной процедуры декларирования является необходимым условием надзора за расходами должностных лиц и регулирования

конфликта интересов, на необходимость которых указывали, в частности, и разработчики «Стратегии-2020»¹.

Сейчас дополнительную актуальность этой теме придает рассмотрение в Государственной Думе проекта Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»² (далее также — ФЗ «О контроле за расходами»). Этот законопроект, подготовленный в начале 2012 года по инициативе Д. А. Медведева, вносит важные дополнения в процедуру антикоррупционного декларирования в России. Данный доклад можно рассматривать, в том числе, и как вклад в дискуссию, развернувшуюся вокруг законопроекта.

Доклад опирается на детальный анализ международного опыта антикоррупционного декларирования³, который до настоящего времени был недостаточно известен в России. Показательно, что первая обзорная публикация по антикоррупционному декларированию на русском языке появилась совсем недавно — в ноябре 2011 года⁴.

Акцент был сделан на опыте стран, близких к России по качеству институциональной среды и сталкивающихся с несовершенством государственных и рыночных институтов. Это проявляется в высоком уровне коррупции, неразвитости гражданского общества, низкой эффективности госаппарата, нацеленности бизнеса на «поиск ренты». Особенно пристальное внимание уделялось внедрению антикоррупционного декларирования в бывших республиках СССР, странах Восточной Европы, Центральной и Южной Америки и Юго-Восточной Азии.

При изучении международного опыта мы опирались преимущественно на первичные документы: нормативные правовые акты, методические пособия,

¹ <http://2020strategy.ru/data/2012/03/14/1214585998/1itog.pdf>.

² Проект ФЗ № 47244–6 «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам».
См. <http://asozd.duma.gov.ru/main.nsf/%28Spravka%29?OpenAgent&RN=47244-6>.

³ Более подробно см.: Конов А. В., Добровольская А. А. Антикоррупционное декларирование: возможные подходы к реализации. (Книга готовится к изданию в ИД ВШЭ)

⁴ OECD (2011), Asset Declarations for Public Officials: A Tool to Prevent Corruption (Russian version), OECD Publishing (Декларации активов для государственных служащих, инструмент для предотвращения коррупции. Париж, ОЭСР, 2011).

См. <http://www.oecd.org/dataoecd/61/15/48973261.pdf>.

инструкции по применению программного обеспечения и т. д. Кроме того, была проанализирована специализированная литература и учтены аналитические материалы, подготовленные экспертами Центра антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл-Р», Национального антикоррупционного комитета, другими российскими исследователями.

Логика дальнейшего изложения строится следующим образом. В **разделе I** дан краткий обзор основных мер по созданию системы антикоррупционного декларирования в России, реализованных в течение последних 20 лет.

В **разделе II** на основе обобщения опыта реформ в странах с несовершенными институтами выделены основные принципы, которыми, по нашему мнению, целесообразно руководствоваться при построении эффективной системы антикоррупционного декларирования в контексте современных российских условий. Анализ международного опыта позволил выделить основные «развилки» — точки выбора, возникающие при разработке процедуры антикоррупционного декларирования. В развернутом формализованном виде их описание дано в **Приложении** к докладу.

В **разделе III** сформулирован перечень рекомендаций, которые и являются основным содержанием доклада. В заключении наряду с основными выводами обозначены направления дальнейших исследований по практическому внедрению антикоррупционного декларирования и разработке других инструментов противодействия коррупции.

Мы хорошо сознаем уязвимые точки наших предложений. Проведенный нами анализ возможных вариантов решения существующих проблем свидетельствует о наличии большого числа содержательных «развилочек», далеко не всегда имеющих очевидное лучшее решение. Мы считаем, что построение оптимальной системы антикоррупционного декларирования возможно только в рамках дальнейшего конструктивного диалога представителей государства, общественных организаций и экспертов, и рассчитываем, что данный доклад будет способствовать развитию такого диалога.

Раздел I. Состояние системы антикоррупционного декларирования в России

Существующая сейчас система антикоррупционного декларирования в основных чертах была создана в 2008–2009 годах. 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 представлять представителю нанимателя сведения о своих доходах, об имуществе, обязательствах имущественного характера. Аналогичные сведения должностные лица должны представлять о своей (своем) супруге и несовершеннолетних детях.

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

- 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 года) утвердил порядок проверки представленных сведений для лиц, замещающих государственные должности, и федеральных государственных служащих.

Действующая процедура декларирования создавалась не «с чистого листа». Начиная с 1992 года обязанность российских должностных лиц представлять сведения о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера последовательно закреплялась в ряде нормативных правовых актов⁵. На момент принятия ФЗ «О противодействии коррупции» обязанность декларировать

⁵ См., например, п. 3 Указа Президента РФ от 04.04.1992 г. № 361 «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы», ст. 12 Федерального закона от 31 июля 1995 г. N № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации».

доходы и имущество была прописана, в частности, в Федеральном конституционном законе от 17.12.1997 NN^о 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» и в Федеральном законе от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Более того, в подзаконных нормативных правовых актах были закреплены процедуры представления, публикации и проверки декларируемых сведений. Как и в действующем законодательстве, соответствующие нормы устанавливались президентскими указами⁶.

К сожалению, к 2008 году 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**:

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 не обладали опытом и квалификацией, необходимыми для проведения финансовых проверок.
3. Проверка представленных сведений проводилась только по решению представителя нанимателя в случае получения информации от правоохранительных, налоговых, судебных и иных госорганов. Регулярная проверка деклараций не предусматривалась.
4. Госорганы, проверявшие представленные госслужащими сведения, не были наделены полномочиями, необходимыми для проведения проверки. В частности, им не было дано право получать информацию, составляющую налоговую и банковскую тайну, а также обобщенные

⁶ 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».

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».

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 году, 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.

- Изменился круг лиц, обязанных подавать декларации.

Требования о декларировании были распространены на супругов и несовершеннолетних детей должностных лиц⁷.

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.

- 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.

⁷ Подробнее об этом см. стр. 47 данного доклада.

- 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, к удивлению экспертного сообщества⁸, в начальной редакции новых нормативных правовых актов не был устранен ни один из отмеченных нами ранее недостатков, делавших неработоспособной процедуру 1997–1998 годов.

Так, форма Справки о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера для разных категорий должностных лиц и членов их семей, утвержденная в 2009 году, была скопирована с аналогичных документов, использовавшихся с 1997 года⁹. Единственное изменение заключалось в механическом объединении этих двух документов в единую декларацию без внесения в нее существенных содержательных поправок.

В соответствии с указами 2009 года 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, наиболее проблемная функция проверки полноты и достоверности сведений, представленных госслужащими. Однако создание специализированных структурных подразделений не решило имевшихся проблем. В подавляющем большинстве случаев сотрудниками этих подразделений стали служащие, ранее занимавшиеся стандартной кадровой работой и не имеющие опыта антикоррупционной деятельности.

⁸ См., напр.: «Так Дмитрий Медведев отрегулировал декларации чиновников. Коммерсантъ, № 87 (4142), 19.05.2009 (<http://www.kommersant.ru/doc/1172296>);

Хранилища коррупции. Узнать о доходах чиновников граждане смогут только в том случае, если чиновники этого захотят. Ведомости, № 74 (2344), 24.04.2009 (<http://www.vedomosti.ru/newspaper/article/2009/04/24/192857>);

Проверят без прессы. Дмитрий Медведев утвердил порядок проверки деклараций чиновников и политиков. Ведомости, № 178 (2448), 22.09.2009 (<http://www.vedomosti.ru/newspaper/article/2009/09/22/214424>);

Благодаря лазейке в указе президента чиновники не будут раскрывать доходы и имущество жен и детей. Маркер, 10.09.2010 (<http://marker.ru/news/1912>).

⁹ «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».

Новая процедура предусматривала расширение круга субъектов, наделенных правом инициировать проверку полноты и достоверности представленных сведений. В 2012 году эти нормы были усилены: соответствующее право получили общероссийские СМИ¹⁰. 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 году потребовалось личное вмешательство Президента РФ¹¹.

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.

На недопустимость такой ситуации регулярно указывали¹² представители органов власти и эксперты. В результате, в ноябре 2011 года 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 недвижимости¹³. Спустя 14 лет после утверждения первого порядка проверки полноты и достоверности задекларированных сведений у проверяющих органов, наконец, появилась возможность сопоставить сведения из деклараций с государственными реестрами и базами данных коммерческих организаций. Таким образом, один из важнейших

¹⁰ 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».

¹¹ Поручение Президента РФ № Пр-133 от 21.01.2011. Обобщенные результаты проверки см., например: <http://lawinfo.ru/assets/files/magazines/prokurator/Prokurator-01.pdf>.

¹² См., например: Е. Панфилова: «Так не бывает, что коррупция есть, а коррупционеров нет». «Новые известия», 08.06.2010 (<http://www.newizv.ru/society/2010-06-08/127773-direktor-rossijskogo-otdelenija-transparency-international-elena-panfilova.html>); Медведев признал нулевым эффект от деклараций доходов чиновников. Lenta.ru, 22.03.2012 (<http://lenta.ru/news/2012/03/22/nill/>)

¹³ 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».

недостатков российской системы антикоррупционного декларирования был хотя бы частично устранен.

К сожалению, что касается использования представленных и проверенных сведений, сравнимые по значимости изменения и дополнения до сих пор не были приняты. В действующем законодательстве о декларировании так же, как и в Указах 1997–1998 годов, не предусмотрены ни процедуры сопоставления задекларированных расходов и доходов, ни механизмы выявления на основе деклараций конфликтов интересов. В результате на протяжении трех лет собранная информация использовалась в лучшем случае лишь для обнаружения и привлечения к ответственности лиц, представивших неполные или недостоверные сведения.

Первым шагом по исправлению этой ситуации стал находящийся в настоящее время на рассмотрении в Госдуме РФ проект ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам». Этот законопроект 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 придаст логическую завершенность процедуре антикоррупционного декларирования, обозначив конечную задачу, на решение которой направлены сбор и проверка сведений. Однако, в отличие от общей идеи законопроекта, **потенциальная эффективность предложенной в нем процедуры** вызывает серьезные сомнения у экспертов¹⁴.

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 годов, преобразования не ограничились формальным утверждением несовершенной процедуры: в 2009–2011 годах

¹⁴ См. например, И. Ниненко. План противодействия коррупции: замах на рубль, удар на копейку (http://slon.ru/russia/plan_protivodeystviya_korrupsii_zamakh_na_rubl_udar_na_kopeyku-764718.xhtml); «Медведев замахнулся на расходы чиновников», PublicPost, 14.03.2012 (http://publicpost.ru/theme/id/1161/medvedev_zamahnulsya_na_rashody_chinovnikov/), «Депутаты уже знают, как обойти закон о контроле расходов чиновников»; Известия, 02.04.2012 (<http://izvestia.ru/news/520593>); Б. Грозовский. Власть после выборов: государство в Зазеркалье (<http://www.forbes.ru/sobytiya-column/vlast/80200-gosudarstvo-v-zazerkale>).

соответствующие нормативные правовые акты постоянно дорабатывались. Был принят целый ряд названных выше 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. В результате тема сопоставления доходов и расходов госслужащих все-таки пробила себе дорогу, свидетельством чего стало внесение законопроекта «О контроле за расходами». Большую роль в этом сыграла деятельность Центра «Трансперенси Интернешнл Россия»¹⁵.

С другой стороны, многие фундаментальные недостатки процедуры 1997–1998 годов 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. **Декларирование пока не стало в России действенным инструментом противодействия коррупции.** Это признал и Дмитрий Медведев, заявивший на заседании Открытого правительства в марте 2012 года, что «первая декларационная кампания дала почти нулевой эффект»¹⁶.

При этом следует обратить внимание на одну важную деталь. В последнее время в выступлениях отдельных должностных лиц и экспертов можно услышать тезис, что в России в основном создана необходимая нормативная правовая база в сфере противодействия коррупции. Отсутствие значимых результатов антикоррупционной политики, которое признают и первые лица государства, связывается не с качеством нормативных правовых актов, а с их ненадлежащим исполнением.

Применительно к антикоррупционному декларированию столь лестное мнение о российском законодательстве представляется не вполне обоснованным. В соответствующих нормативных правовых актах не закрыты известные из

¹⁵ См. соответствующий раздел на сайте Центра «Трансперенси Интернешнл Россия»: <http://www.transparency.org.ru/deklaracii/blog>.

¹⁶ Стенограмма заседания: <http://большоеправительство.рф/events/1265/>.

мирового опыта типичные «бреши», которые позволяют обойти установленные ограничения. В процедуре представления и проверки сведений отсутствует целый ряд системообразующих этапов и элементов.

Речь не идет о незначительных «технических» недоработках, не оказывающих существенного влияния на работоспособность созданной процедуры. Действующей в России системе антикоррупционного декларирования присущи фундаментальные недостатки, которые ставят под вопрос ее практическую применимость и полезность.

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

Раздел II. Ключевые принципы реформы

Создание эффективной системы антикоррупционного декларирования является значимой институциональной реформой, затрагивающей интересы влиятельных социальных групп и сопряженной с существенными издержками. Поэтому в ходе ее осуществления необходимо учитывать опыт и уроки масштабных преобразований в экономике, государственном управлении и общественной жизни других стран, схожих с Россией по уровню развития. Обобщение зарубежных и российских исследований, посвященных этой теме¹⁷, позволяет выделить ряд **общих принципов осуществления реформ** в несовершенной институциональной среде и показать возможность их применения к преобразованиям в сфере антикоррупционного декларирования.

Принцип I. Учет ограниченности ресурсов

При разработке рекомендаций мы стремились учитывать существующие в нашей стране правовые, организационные, кадровые и технические ограничения. Этим мотивирован отказ от решений, требующих значительных финансовых расходов и подразумевающих создание новых государственных органов, изменение фундаментальных основ правовой системы или применение значительно более совершенных информационных технологий.

Отдельные решения, предполагающие проведение масштабных преобразований институциональной и правовой инфраструктуры, теоретически могут выглядеть более многообещающими, чем меры, предложенные в настоящем докладе.

Например, сейчас должностные лица самостоятельно заполняют декларации, после чего контролирующие органы проверяют представленные сведения на полноту и достоверность, сверяя их с государственными реестрами. Можно было бы предложить кардинально изменить этот порядок, обязав государственные органы формировать декларации (хотя бы частично) на основе имеющихся у государства сведений об уплаченных налогах, зарегистрированной

¹⁷ См.: Rodrik, D., 2003, 2008; North, D. & all, 2007, 2012. Следствием этих и близких к ним по идеологии работ в практической плоскости стало формирование концепции “good enough governance”. Эта концепция, получающая в последнее время все большую поддержку, ориентируется на внедрение в развивающихся странах и странах с переходной экономикой субоптимальных с позиций чистой теории институтов (second-best). Они, однако, могут работать и обеспечивать развитие в несовершенной институциональной среде. В российской литературе подобные взгляды развивались в работах В. Полтеровича, В. Попова и А. Аузана, а также в ряде докладов ВШЭ (Кузьминов и др., 1999; Яковлев, Гончар, 2004; Кузьминов и др., 2005).

недвижимости, транспортных средствах и т. д. В этом случае должностное лицо лишь вносило бы разъяснения и подписывало итоговый вариант. Такой подход позволил бы снять с должностных лиц и кадровых служб существенную часть нагрузки по заполнению и сбору деклараций и позволил бы сразу без проведения дополнительной проверки получать сведения, не противоречащие государственным базам данных.

Однако проведение подобных реформ, если оно когда-либо завершится успехом, потребует значительного времени и финансовых затрат. В частности, формирование деклараций на основе государственных реестров и баз данных потребует их существенной актуализации, унификации форматов хранения данных и технологий электронного взаимодействия, создания специального программного обеспечения, позволяющего сводить данные из разных баз данных для десятков (а возможно, и сотен) тысяч декларантов. Из-за этого создание эффективной системы антикоррупционного декларирования рискует отодвинуться на неопределенный срок. Именно поэтому акцент в докладе сделан на рекомендациях, которые позволяют выйти на границу возможного в данных обстоятельствах и могут быть реализованы в **краткосрочной перспективе**.

Принцип II. Уменьшение издержек, связанных с проведением реформы

Любое изменение действующего регулирования вынуждает адаптироваться к новым «правилам игры» и агентов, подпадающих под это регулирование, и тех, кто вовлечен во взаимодействие с ними. Это сопряжено с определенными издержками. В случае декларирования сказанное касается, во-первых, должностных лиц и их родственников, обязанных заполнять декларации, и, во-вторых, сотрудников кадровых служб и контрольных органов, ответственных за сбор и проверку деклараций. Чем выше прямые издержки этих агентов, тем большим будет их сопротивление преобразованиям. А значит, тем дольше придется дожидаться результатов реформы.

Поэтому на стадии проектирования реформы необходим учет издержек всех участников, вовлеченных в процесс взаимодействия, и меры, направленные на уменьшение этих издержек. Этому, помимо ограничения круга лиц, подпадающих под требование о декларировании, могут способствовать специальные образовательные программы и методические материалы по заполнению деклараций, а также удобное программное обеспечение, сокращающее затраты времени на заполнение и обработку отчетных форм.

Наряду с текущими издержками агентов необходимо учитывать издержки самого государства по сбору, анализу и публичному раскрытию декларируемых сведений. В значительной степени эти издержки связаны с построением информационной системы, обеспечивающей декларирование. Поспешные и неудачные решения в этой сфере чреваты очень большими долгосрочными потерями. Именно поэтому целесообразно построение информационной системы не «сверху», а «снизу» — путем пилотной апробации различных технологий сбора и обработки информации в разных регионах и в разных ведомствах. При этом, безусловно, сразу должны быть заданы единые стандарты сбора и раскрытия информации, позволяющие унифицировать и интегрировать полученные данные.

Принцип III. Акцент на «мягких» мерах ответственности

В рамках общественного обсуждения способов противодействия коррупции часто звучит тезис, что России необходимо 1) ужесточить меры уголовной ответственности за коррупцию и 2) расширить сферу применения уголовных наказаний. Нередко предлагается применять уголовные санкции в случае неисполнения должностным лицом антикоррупционных мер (например, непредставления сведений о доходах и имуществе), а также в случае выявления в деятельности должностного лица «индикаторов коррупции» (например, несоответствия расходов официальным доходам).

Важность продуманной и действенной системы мер уголовной ответственности за коррупционные правонарушения не вызывает сомнений. Однако следует учитывать, что внедрение все более жестких наказаний далеко не всегда приводит к положительным результатам.

Сбор доказательственной базы и судебное разбирательство в рамках уголовного процесса обычно занимают длительное время и требуют значительных трудозатрат со стороны правоохранительных органов. Уже поэтому уголовное преследование едва ли может одновременно осуществляться в отношении большого числа должностных лиц. В условиях системной коррупции редкое применение уголовных санкций порождает ощущение, что вероятность быть привлеченным к ответственности невысока. Понимание того, что основная часть коррупционеров избегает наказания, вполне способно нивелировать «устрашающий» эффект уголовных санкций.

Также необходимо учитывать, что реформа будет в значительной мере проводиться действующим госаппаратом, который в условиях системной коррупции является качественно неоднородным. Поэтому на начальной стадии

построения системы антикоррупционного декларирования мы считаем целесообразным сделать акцент на дисциплинарных и гражданско-правовых санкциях с созданием стимулов к уходу недобросовестных чиновников с госслужбы и обеспечением их относительно мирной замены на тех, кто будет готов работать по новым правилам.

В качестве основной меры ответственности целесообразно применять увольнение должностных лиц и лишение их права в будущем замещать госдолжности и должности госслужбы. Подобные меры ответственности, безусловно, более мягкие в сравнении с уголовным преследованием. Однако относительная простота применения дисциплинарных взысканий позволяет рассчитывать на их массовое использование.

В целях смягчения противодействия реформе также было бы полезно объявить, что в течение определенного переходного периода любое должностное лицо, желающее покинуть госаппарат, может сделать это без проверки на «индикаторы коррупции». Хотя подобная амнистия, скорее всего, будет отрицательно воспринята обществом, она может способствовать более быстрому вытеснению из госорганов недобросовестных должностных лиц.

Принцип IV. Комплексный характер реализации реформ

В своей известной статье «Победители забирают все», опубликованной в 1998 году, Джоэл Хелман доказывал, что одной из центральных проблем институциональных преобразований в странах с переходной экономикой является *частичный характер реформ* (Hellman, 1998). Как правило, он является результатом лоббирования со стороны влиятельных социальных групп, блокирующих невыгодные им преобразования. Однако также он может быть связан с неполным учетом со стороны самих реформаторов всех реальных последствий и косвенных эффектов, которые сопряжены с реализацией проводимых реформ.

В этом контексте очень важна четкая постановка целей и внутренняя согласованность предлагаемых мер, а также их правильная последовательность во времени. Необходимо принимать во внимание, что выбор любой из существующих моделей декларирования предполагает внедрение определенного набора механизмов, без которых процедура декларирования будет заведомо неработоспособной.

Кроме того, развитие антикоррупционного декларирования предполагает проведение реформ во многих смежных сферах, в частности:

- совершенствование процедур выявления и урегулирования конфликта интересов,
- выстраивание системы государственных органов и структурных подразделений, ответственных за противодействие коррупции,
- актуализацию государственных реестров и баз данных, перевод информации в электронный вид и развитие межведомственного электронного взаимодействия,
- развитие международного обмена информацией и совершенствование механизмов изъятия имущества, находящегося за пределами Российской Федерации,
- создание системы защиты лиц, сообщающих о правонарушениях, в том числе о нарушении правил декларирования, и т. д.

Эти темы не обсуждаются в рамках данного доклада — каждая из них заслуживает отдельного исследования. Однако важно отметить, что соответствующие преобразования должны проводиться одновременно и в тесной взаимосвязи с изменением системы декларирования.

Принцип V. Оценка регулирующего воздействия

Продуманная стратегия реализации реформы предполагает не только выявление потенциальных «групп интересов», способных противодействовать реформе, и ослабление их влияния, но также аккуратный предварительный анализ возможных способов обхода новых «правил игры». Такой анализ эффективнее всего проводить на основе изучения опыта других стран, внедрявших у себя аналогичные механизмы. При этом в первую очередь целесообразно рассматривать страны, близкие к России по качеству институтов, и стараться в равной степени извлекать уроки из их успешных и неудачных решений.

Применительно к построению эффективной системы антикоррупционного декларирования сказанное означает, что помимо постановки реалистичных задач и учета ресурсных ограничений необходимо выявлять потенциальные «провалы» на стадиях сбора, анализа и распространения информации и стараться заранее перекрыть их. На первый взгляд, такой подход может требовать дополнительных расходов на сбор и проверку более широкого круга данных, разработку программного и методического обеспечения, организацию мониторинга и т. д. Однако экономия на такого рода вспомогательных расходах на стадии проектирования и запуска системы может привести к тому, что гораздо большие

усилия на создание ее основных элементов не дадут желаемых результатов. По нашему мнению, именно это происходило в России в 2008–2011 годах, и сегодня из этого опыта необходимо извлечь правильные выводы.

В целом практическая реализация этого принципа могла бы опираться на опыт оценок регулирующего воздействия (ОРВ). Системы ОРВ применительно к оценке регулирования предпринимательской деятельности уже более десяти лет функционируют во многих не только развитых, но и развивающихся странах, а с 2010 года механизм ОРВ внедряется в России. Учет наполненного позитивного опыта ОРВ может способствовать комплексной реализации реформ в государственном управлении и общественном секторе.

Принцип VI. Поэтапная реализация реформы

Изменение системы антикоррупционного декларирования в России должно осуществляться постепенно и поэтапно. Это касается как содержания предлагаемых мер, так и круга лиц, на которых будут распространяться требования о декларировании.

Содержание предлагаемых мер. В первую очередь необходимо создать **базовую** процедуру декларирования, которая преимущественно направлена на регулирование ситуаций, когда должностное лицо и члены его семьи получают доход **лично** и приобретают имущество **на свое имя**. Особенно эффективна эта процедура, если приобретаемое имущество находится в пределах Российской Федерации.

При этом следует понимать, что базовая процедура не столь действенна, если применяются более изощренные способы получения и использования незаконных доходов, например:

- коррупционные платежи выплачиваются не должностному лицу или членам его семьи, а перечисляются на счета контролируемых им организаций;
- право собственности на приобретаемое имущество оформлено не на должностное лицо или членов его семьи, а на третьих лиц или на организации, в том числе на оффшорные компании. При этом должностное лицо и члены его семьи пользуются этим имуществом без оформления договоров;
- приобретенное имущество находится за границей;

- незаконные доходы расходуются не на приобретение нового имущества, а на усовершенствование ранее приобретенного и задекларированного имущества (например, приобретенный по невысокой цене дом ремонтируется и перестраивается) и т. д.

В нашем докладе мы не затрагиваем эти, безусловно, важные и острые темы. По нашему мнению, сейчас необходимо в течение двух-трех лет выстроить работоспособную базовую процедуру декларирования. Одновременно с этим нужно детально исследовать более сложные схемы сокрытия доходов, расходов и конфликтов интересов и обсуждать возможные механизмы их нейтрализации.

Разработка таких механизмов, скорее всего, потребует большей изобретательности, чем создание базовой процедуры. Даже те страны, которые создали наиболее успешные на сегодняшний день процедуры декларирования, испытывают серьезные затруднения при решении отмеченных проблем. Особенно это касается выявления имущества, оформленного на оффшорные компании, а также обнаружения и изъятия в доход государства имущества, находящегося за границей.

Круг лиц, на которых распространяются ограничения. Не следует, как это было сделано в 2008–2009 годах, сразу же применять к широкому кругу должностных лиц законодательство, не прошедшее апробацию. Целесообразнее начинать преобразования с высшего уровня власти — с лиц, замещающих госдолжности (включая высших должностных лиц государства, министров, депутатов Госдумы и Совета федерации), должности государственной гражданской службы высшей группы категории «руководители» (т. е. должности от заместителя директора департамента федерального ведомства и выше), а также аналогичные должности правоохранительной и военной службы. Применительно к государственным должностям и должностям гражданской службы речь идет приблизительно о 5–7% должностных лиц (около 40–50 тыс. человек)¹⁸.

Если примененная модель антикоррупционного декларирования окажется успешной, то по прошествии определенного времени (1–2 года) соответствующие

¹⁸ В открытом доступе отсутствуют данные о количестве лиц, замещающих государственные должности и должности гражданской службы, которые сейчас обязаны представлять сведения о доходах и имуществе. Но по приблизительным оценкам — на основании сведений, представленных на официальных сайтах государственных органов, — их число, как минимум, в 4–5 раз больше.

нормы — измененные и дополненные — могут быть распространены и на других должностных лиц, включая госслужащих иных категорий и групп.

Такой подход, реализуемый в значительной части зарубежных стран, несет важный идеологический посыл. Он демонстрирует готовность лиц, обладающих наибольшими распорядительными полномочиями, начать с себя и первыми столкнуться с новыми обязанностями и ограничениями. Есть у этого подхода и организационные преимущества. Продуктивнее и проще проводить апробацию на ограниченной группе должностных лиц, нежели делать объектом эксперимента сотни тысяч госслужащих. При этом время между внедрением антикоррупционного декларирования для высшего уровня власти и его распространением на других должностных лиц может быть использовано для разработки методики оценки коррупционных рисков и составления перечня должностей, на которые будут возложены соответствующие ограничения.

Принцип VII. Использование экспериментов и пилотных проектов

Выбор оптимального решения по целому ряду выделенных нами в ходе исследования «развилки» (см. Приложение) не представляется однозначным. Поэтому было бы чрезвычайно полезно апробировать альтернативные варианты в рамках пилотных проектов, в том числе на региональном уровне.

Сейчас субъекты РФ обладают определенными правами по самостоятельному формулированию законодательства о борьбе с коррупцией и госслужбе. У них есть возможность заложить в нормативных правовых актах различные модели антикоррупционного декларирования. Хотя такое «право на самостоятельность» почти не применяется на практике, а региональное законодательство о противодействии коррупции обычно копирует федеральное, эта особенность может быть использована для поиска оптимальных решений.

При проведении пилотных проектов важно четко определить, какие нормы являются объектом эксперимента, заранее разработать базовые критерии эффективности апробируемых решений и проводить последовательный и регулярный мониторинг внедрения соответствующих механизмов. Это будет способствовать выявлению и распространению «лучшей практики». Одновременно будет уменьшаться негативный эффект возможных неверных решений, издержки реализации которых вместо распространения на всю страну будут локализованы в отдельных регионах.

Раздел III. Антикоррупционное декларирование: основные рекомендации

В данном разделе представлены основные рекомендации по организации антикоррупционного декларирования. Описание каждой рекомендации состоит из трех частей:

- 1) общая характеристика решаемой проблемы, краткое обоснование выбранного подхода;
- 2) описание текущей ситуации в России, включая основные недостатки применяемых мер регулирования;
- 3) перечень конкретных мер по реализации рекомендации.

Сформулированные нами рекомендации опирались на детальный анализ возможных «развилок» в построении эффективной системы антикоррупционного декларирования на всех стадиях: от определения общих целей и круга субъектов декларирования до выбора технологий сбора, анализа и публичного представления данных.

Для создания логичной процедуры декларирования необходимо, на наш взгляд, четко обозначить подобные «развилки», тщательно изучить преимущества и недостатки альтернативных решений и сделать осознанный выбор. Невнимательное отношение к «развилкам» — даже к тем из них, которые, на первый взгляд, кажутся незначительными, может негативно сказаться на эффективности процедуры декларирования в целом.

Содержащиеся в этом разделе рекомендации представляют собой развернутое описание тех вариантов прохождения «развилок», которые представляются нам оптимальными. При этом рекомендации затрагивают лишь некоторые из обозначенных нами «развилок», связанные с наиболее важными и дискуссионными вопросами декларирования. Более полный перечень «развилок», своего рода «конструктор для архитекторов антикоррупционного декларирования», представлен в Приложении.

I. Цели антикоррупционного декларирования

Рекомендация 1. Четко определить цели декларирования, обеспечить соответствие содержания деклараций, порядка их представления и проверки выбранным целям¹⁹.

Описание проблемы, обоснование подхода

Антикоррупционное декларирование обычно вводится для решения двух основных задач:

- 1) для **обнаружения «индикаторов коррупции»** — фактов, свидетельствующих о возможном совершении должностным лицом коррупционного правонарушения;
- 2) для **выявления конфликта интересов** — ситуации, когда личные интересы должностного лица могут привести к необъективному исполнению им служебных обязанностей.

Если раньше декларирование было ориентировано на решение какой-либо одной из этих задач, то в последние 10 лет все большее распространение приобретает **смешанное декларирование**. Оно подразумевает одновременное получение информации и об «индикаторах коррупции», и о конфликте интересов.

Каждая из этих задач выдвигает специфические требования к содержанию деклараций, процедуре подачи и проверке сведений, действиям по результатам декларирования. Например, для обнаружения «индикаторов коррупции» акцент в декларации должен быть сделан на количественных показателях: величине дохода, стоимости имущества, размере имущественных обязательств. При этом происхождение доходов и имущества значимой роли не играет. Для выявления конфликта интересов, напротив, указание источника доходов важнее, чем количественные показатели или описание принадлежащего должностному лицу имущества.

Поэтому ясное понимание того, для чего внедряется декларирование, является важнейшим условием создания продуманной и работоспособной процедуры.

¹⁹ См. «развилку» 1 в Приложении.

Смешанное декларирование: пример Канады

Одна из самых подробных смешанных деклараций применяется сейчас в Канаде. В конфиденциальном отчете, представляемом высшими должностными лицами при назначении на должность, декларируется, в частности:

- 1) недвижимое имущество;
- 2) иное личное имущество, включая произведения искусства, антиквариат, частные коллекции, транспортные средства, наличные средства и банковские вклады;
- 3) любые инвестиции с подробным перечислением их видов;
- 4) иная собственность, приносящая доход, включая авторские права и патенты;
- 5) договоры страхования жизни;
- 6) пенсионные планы, за исключением государственной пенсии;
- 7) любые доходы, полученные за 12 месяцев до назначения на госдолжность;
- 8) долги, которые имеют перед госслужащим его бывший работодатель, иные лица и организации;
- 9) выполнение оплачиваемой работы, владение бизнесом, участие в профессиональных союзах и организациях, некоммерческих и благотворительных организациях в течение 2 лет, предшествовавших назначению на госдолжность;
- 10) деятельность в качестве доверительного и арбитражного управляющего, поверенного в течение 2 лет, предшествовавших назначению;
- 11) доходы, которые планируется получить в течение 12 месяцев после назначения на госдолжность (сумма и источник);
- 12) любые льготы, субсидии, привилегии, которые госслужащий, его семья или иные лица будут получать в течение 12 месяцев после назначения;
- 13) участие родственников должностного лица, его деловых партнеров, лиц, имеющих с ним имущество в совместной собственности, а также организаций, с которыми связан госслужащий, в лоббистской деятельности или деятельности, предполагающей получение грантов, субсидий и иной финансовой выгоды от государства;
- 14) участие в бизнесе, контракты организаций, с которыми связан госслужащий, с федеральным правительством; гранты, получаемые ими от правительства;
- 15) обязательства;
- 16) полученные подарки.

Анализ ситуации в России

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 действующая процедура ориентирована, прежде всего, на выявление несоответствия расходов и доходов должностного лица. Об этом свидетельствует и внесение в Госдуму проекта ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам».

Однако в российской практике не предусмотрены некоторые элементы антикоррупционного декларирования, без которых осуществление контроля за расходами невозможно в принципе. Например, указание стоимости имущества и порядок проведения проверки декларации на наличие «индикаторов коррупции».

В результате на протяжении 3 лет **информация, получаемая из деклараций, не использовалась для противодействия коррупции**. Процедура декларирования обрывалась на полуслове — ее последним этапом 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.

Предлагаемые меры

Необходимо четко обозначить цели внедрения антикоррупционного декларирования в преамбуле соответствующего нормативного правового акта.

Целесообразно указать две основные цели:

- обнаружение «индикаторов коррупции»,
- выявление конфликта интересов.

При разработке содержания деклараций, порядка их представления и проверки нужно руководствоваться выбранными целями и уделять повышенное внимание организационным и правовым мерам, необходимым для их реализации.

Рекомендация 2. Закрепить в нормативных правовых актах определение понятия «индикаторы коррупции» и их примерный перечень²⁰.

Описание проблемы, обоснование подхода

Наиболее известный «индикатор коррупции», на обнаружение которого направлено декларирование в большинстве стран, — это несоответствие расходов должностного лица и членов его семьи их официальным доходам.

Формулировки соответствующих правовых норм отличаются от страны к стране. В одних случаях с помощью антикоррупционного декларирования отслеживается лишь несоответствие официальному доходу стоимости приобретенных товаров и услуг. В других — используется более проработанная конструкция: проверяется, в том числе, обоснованность увеличения банковских сбережений должностных лиц, а также их расходов на погашение долговых обязательств.

Антикоррупционное декларирование позволяет обнаружить и иные «индикаторы коррупции»: приобретение имущества по заниженной цене или получение за выполнение работы вознаграждения, превышающего рыночный размер платы за аналогичную деятельность.

Анализ ситуации в России

Сейчас декларации, представляемые российскими должностными лицами, не используются для выявления «индикаторов коррупции». Это **один из важнейших недостатков** существующей системы антикоррупционного декларирования.

Возможный подход к внедрению такой процедуры предложен в проекте ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам». В нем 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 перед сделкой.

²⁰ См. «развилку» 1 в Приложении.

Данное решение кажется чрезмерно ограниченным, даже если оставить в стороне вызывающую серьезные сомнения методику расчета «официального дохода». Так, законопроект не предполагает оценку соответствия прироста банковских сбережений и расходов на погашение долговых обязательств официальным доходам декларанта. Разработчики законопроекта, 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, использоваться для погашения долгов.

Не подразумевается и проведение проверки декларации на наличие иных «индикаторов коррупции». Между тем некоторые из них (например, факт приобретения имущества по заведомо заниженной цене) имеют фундаментальное значение и с точки зрения контроля за расходами.

Предлагаемые меры

Закрепить в нормативных правовых актах понятие «индикатор коррупции» — сведения, свидетельствующие о возможном совершении должностным лицом коррупционного правонарушения.

Закрепить в нормативных правовых актах примерный перечень «индикаторов коррупции», включая следующие:

- 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.

Рекомендация 3. Использовать декларирование не только для выявления фактов, свидетельствующих о возможных коррупционных правонарушениях, но и для обнаружения конфликта интересов²¹.

Описание проблемы, обоснование подхода

В подавляющем большинстве стран антикоррупционное декларирование традиционно было ориентировано на обнаружение «индикаторов коррупции». Лишь в очень редких случаях оно изначально внедрялось для выявления конфликта интересов. Наиболее известный пример такого подхода — система декларирования в США.

В последние годы ситуация меняется: выявление конфликта интересов все чаще рассматривается как одна из важных задач декларирования. Причина заключается в том, что с помощью данного механизма, действительно, можно получать критически важные для регулирования конфликта интересов сведения о связях должностных лиц и членов их семей с различными организациями и физическими лицами.

Чтобы декларирование могло применяться для выявления конфликта интересов, в процедуру декларирования вносятся определенные дополнения:

- 1) В декларациях появляются пункты, нерелевантные для обнаружения «индикаторов коррупции». Это сведения об источнике доходов должностного лица и членов его семьи. Указываются различные сведения о конкретных организациях, от которых получен доход. Также от должностных лиц все чаще требуют представлять сведения о неоплачиваемой деятельности (членстве) в различных организациях, о прошлых местах работы, получении подарков и иных благ от организаций и физических лиц.
- 2) Вводится обязательная проверка деклараций на наличие в деятельности должностного лица конфликта интересов. Такая проверка отличается от проверки на наличие «индикаторов коррупции» по своему содержанию, по навыкам, необходимым для ее проведения, и по правовым последствиям. Поэтому эти два вида проверок обычно разделяются. Полномочия по их проведению возлагаются на различные госорганы или структурные подразделения.

²¹ См. «развилку» 1 в Приложении.

Анализ ситуации в России

Справка о доходах, имуществе и имущественных обязательствах уже сейчас содержит некоторую 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 госслужащих.

Предлагаемые меры

Декларирование следует использовать не только для выявления «индикаторов коррупции», но и для обнаружения конфликта интересов. С этой целью в декларации должны быть включены сведения не только о размерах, но и об **источниках всех 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.

II. Содержание деклараций

Рекомендация 4. Отказаться от внедрения отдельной процедуры декларирования расходов²².

Описание проблемы, обоснование подхода

При должной организации декларирование имущества (и особенно декларирование операций с ним) позволяет отследить факты приобретения должностным лицом объектов недвижимости, транспортных средств, ценных бумаг и иных товаров и услуг. Таким образом, **последовательное декларирование имущества само по себе уже является декларированием расходов.**

Поэтому введение (наряду с декларированием доходов, имущества и обязательств имущественного характера) специальной процедуры декларирования расходов, которая подразумевает иные основания и периодичность представления данных, иную форму декларации и процедуру проверки сведений и т. п. представляется неоправданным и в лучшем случае приведет к **дублированию собираемых сведений.**

Именно поэтому в зарубежных странах отдельной процедуры декларирования расходов не существует. Контроль за расходами должностного лица осуществляется путем систематического сопоставления стоимости приобретенного им имущества (и иногда услуг) с официальным доходом.

Анализ ситуации в России

В проекте ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» планируется обязать ряд должностных лиц представлять сведения о каждой сделке по приобретению земельных участков и других объектов недвижимости, транспортных средств, ценных бумаг, акций на сумму, превышающую установленный лимит.

Кроме того, государственные органы (структурные подразделения), ответственные за осуществление контроля за расходами, должны быть, согласно проекту ФЗ, наделены правом истребовать сведения об источниках получения средств, за счет которых совершены сделки. Все представленные сведения должны быть проверены на полноту и достоверность.

²² См. «развилку» 13 в Приложении.

По сути, речь идет о создании отдельной процедуры декларирования расходов. Она связана с процедурой представления сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, но отличается от нее содержанием представляемых сведений, порядком, формой и периодичностью их представления, подходом к проверке представленных сведений и т. д.

Предлагаемые меры

Контроль за расходами — важнейший элемент процедуры антикоррупционного декларирования. Без него сбор сведений о доходах и имуществе теряет смысл. Тем не менее, на наш взгляд, **нет необходимости вводить отдельную процедуру декларирования расходов.**

Контроль за расходами можно обеспечить путем внесения изменений и дополнений в уже существующую процедуру декларирования доходов, имущества и обязательств имущественного характера. Для этого необходимо, в частности:

- изменить форму представления сведений — декларировать не имущество, находящееся в собственности на отчетную дату, а сделки с имуществом за отчетный период (см. рекомендацию 6);
- предусмотреть регулярную проверку деклараций на наличие «индикаторов коррупции» (см. рекомендацию 10);
- предусмотреть меры ответственности в случае обнаружения «индикаторов коррупции», включая санкции за несоответствие расходов законным доходам (см. рекомендацию 12).

Рекомендация 5. Декларировать имущество, не подлежащее госрегистрации, и денежные сбережения²³.

Описание проблемы, обоснование подхода

Традиционно требования о декларировании распространялись на имущество, подлежащее госрегистрации (недвижимость и транспорт), а также на банковские вклады и ценные бумаги. Однако в последние годы все большее число стран требует от должностных лиц декларировать и иные виды активов, прежде всего предметы роскоши и сбережения в наличных деньгах.

Расширение круга декларируемых сведений продиктовано необходимостью надзора за соответствием расходов доходам должностных лиц. **Если в декларации не указываются сведения о наличных деньгах, драгоценных металлах, ювелирных украшениях и т. д., у недобросовестного должностного лица появляется возможность оправдать любое дорогостоящее приобретение, превышающее сумму его официального дохода, банковских сбережений и полученных кредитов.** Для этого достаточно просто указать, что источником средств, затраченных на приобретение имущества, стали активы, не подлежащие обязательному декларированию.

Декларирование наличных средств за рубежом

Широкое распространение в зарубежных странах получило декларирование денежных средств свыше определенного лимита. В **Грузии** декларированию подлежат суммы свыше 2 тыс. евро, в **Болгарии** — более 2,5 тыс. евро, в **Черногории** — более 5 тыс. евро и т. д.

Еще дальше пошла **Латвия**, где не только закрепили требование декларировать наличные средства, но и попытались воспрепятствовать указанию в декларациях завышенной суммы наличных сбережений (впоследствии она позволяет «оправдать» дорогостоящие приобретения). Было предложено радикальное решение: в соответствии с законом, принятым в декабре 2011 года, все наличные сбережения должностного лица, превышающие 20 МРОТ, **должны быть размещены на счетах банков и кредитных организаций.**

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

- 1) Публикация информации о таких активах представляет несомненный интерес для преступников и поэтому может повлечь опасность для лиц, подающих декларации. Данный аргумент, несомненно,

²³ См. «развилки» 8 и 9 в Приложении.

заслуживает внимания. Однако он скорее означает необходимость тщательной проработки процедуры публикации, нежели полный отказ от декларирования соответствующих активов.

- 2) Представленные должностным лицом сведения о сбережениях в наличных деньгах и об имуществе, не подлежащем госрегистрации, 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, оно получает возможность в будущем оправдывать дорогостоящие приобретения.

Декларирование имущества, не подлежащего госрегистрации

В Румынии должностные лица обязаны декларировать изделия из драгметаллов, ювелирные украшения, произведения искусства, частные коллекции, стоимость которых превышает 5 тыс. евро.

В Индонезии наряду с драгоценными камнями, произведениями искусства и антиквариатом декларируются расходы на образование, обучение, отдых, а также иные потребительские расходы свыше определенного лимита.

В Аргентине в обязанность должностных лиц входит раскрытие информации о любом принадлежащем им имуществе стоимостью более 5 тыс. песо.

В некоторых странах декларированию подлежат более специфические сведения. Так, в **Хорватии** должностные лица обязаны раскрывать информацию о домашних животных стоимостью выше определенной суммы.

Кроме того, при проведении проверки полноты и достоверности представленных сведений можно отчасти полагаться на общественный контроль. Представители общественности получают возможность обращаться с запросом на проведение проверки в случаях, когда, по их мнению, должностное лицо пользуется дорогостоящим имуществом, сведения о котором не указаны в декларации.

Нельзя не учитывать и фактор «психологического давления». Обязанность декларировать дорогостоящее имущество и угроза применения санкций, если факт сокрытия сведений будет каким-то образом обнаружен, могут помешать должностным лицам открыто пользоваться «предметами роскоши».

- 3) 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 такого завышения крайне затруднительно. Возможность создания такой «подушки безопасности» — очевидное слабое звено антикоррупционного декларирования, направленного на выявление несоответствия расходов доходам. Зарубежные страны только начинают предлагать подходы к решению этой проблемы (см. пример Латвии во вставке).

Анализ ситуации в России

В «Справке о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера» содержится информация только о недвижимости, транспорте, ценных бумагах, вкладах в банках и иных кредитных организациях. Сведения о сбережениях в наличных деньгах, драгметаллах, ювелирных украшениях, произведениях искусства, равно как и о расходах на образование, лечение и т. д. в ней не указываются. ***Такой подход может воспрепятствовать выявлению несоответствия расходов должностного лица его официальным доходам***, т. к. позволяет обосновать любую дорогостоящую покупку наличием значительных наличных сбережений или получением дохода от продажи незадекларированного ранее имущества.

Предлагаемые меры

Мы признаем наличие значимых аргументов против декларирования имущества, не подлежащего госрегистрации. Тем не менее, по нашему мнению, целесообразно обязать должностных лиц и членов их семей представлять информацию не только о принадлежащих им объектах недвижимости, транспорте и ценных бумагах, но и об ином имуществе, стоимость которого превышает определенный лимит, а также о сбережениях в наличных деньгах свыше определенной суммы. Например, в качестве одного из вариантов можно было бы рассмотреть возможность декларирования наличных сбережений в сумме свыше 1 млн рублей.

Полезно, на наш взгляд, рассмотреть и возможность декларирования расходов на туристические поездки, а также фактов приобретения должностными лицами и членами их семей образовательных и медицинских услуг, стоимость которых превышает установленный лимит. Подобная мера может быть апробирована в рамках пилотных проектов.

Рекомендация 6. Декларировать не имущество, находящееся в собственности на отчетную дату, а операции с имуществом за отчетный период²⁴.

Описание проблемы, обоснование подхода

Имущество, принадлежащее должностному лицу или членам его семьи, в подавляющем большинстве стран является объектом декларирования. При этом способы представления сведений об имуществе могут быть различными. Наиболее простой — декларирование имущества, находящегося в собственности должностного лица на отчетную дату.

Данному подходу присущ ряд недостатков:

- 1) Остаются неизвестными обстоятельства сделки по приобретению имущества. Не раскрываются сведения о том, у кого имущество было приобретено. Между тем, такая информация может быть весьма полезной с точки зрения регулирования конфликта интересов.
- 2) Не декларируются факты продажи имущества. Это позволяет недобросовестным должностным лицам фиктивно продавать имущество родственникам, на которых не распространяется требование декларирования, и тем самым «прятать» имущество от контролирующих органов и общественности.

Альтернатива данному подходу — **декларирование операций с имуществом за отчетный период**. При этом указываются факты приобретения и отчуждения имущества свыше определенной стоимости, и предоставляется информация об обстоятельствах сделки.

Следует отметить, что какой бы способ предоставления информации об имуществе ни был выбран, в декларации должна быть указана стоимость приобретенного (находящегося в собственности) имущества. В противном случае контроль соответствия расходов доходам и выявление иных «индикаторов коррупции» будут существенно затруднены.

Анализ ситуации в России

²⁴ См. «развилку» 7 в Приложении.

В настоящее время в «Справке о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера» содержатся сведения об имуществе, находящемся в собственности должностных лиц и членов их семей на отчетную дату. Указания 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 ее экспертной оценки.
- 3) Отсутствие необходимой информации не позволяет выявлять типичные «индикаторы коррупции»: приобретение имущества по цене заведомо ниже рыночной, продажу имущества по цене заведомо выше рыночной.

Предлагаемые меры

Информация об имуществе, находящемся в собственности на отчетную дату, должна указываться только в Справке, подаваемой при назначении на должность. Такая декларация будет служить отправной точкой для отслеживания изменения имущественного положения должностного лица.

В Справке, подаваемой должностным лицом и членами его семьи ежегодно, следует указывать **операции с имуществом** (его приобретение и/или отчуждение) за отчетный период.

При этом в Справке обязательно должна указываться стоимость покупки и/или продажи имущества, а в случае приобретения/отчуждения имущества не на условиях купли/продажи — примерная стоимость имущества по оценке лица, подающего сведения.

III. Сбор и публикация деклараций

Рекомендация 7. Распространить требования о декларировании на совершеннолетних детей должностных лиц²⁵.

Описание проблемы, обоснование подхода

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. Критически важным является наличие информации об источниках доходов членов семьи должностного лица и с точки зрения выявления конфликта интересов.

Перечень членов семьи, обязанных представлять сведения о доходах, имуществе и иных интересах, может быть различным. Чаще всего обязанность представлять соответствующие сведения возлагается на супругов и несовершеннолетних детей должностного лица. Однако ряд стран считает такие меры недостаточными и применяет нормы об антикоррупционном декларировании и к иным родственникам.

Расширение круга родственников, обязанных подавать декларации, в основном происходит в трех направлениях — требования о декларировании распространяются:

- 1) на совершеннолетних детей;
- 2) на лиц, проживающих в гражданском браке с должностным лицом;
- 3) на родителей должностного лица.

Иногда круг родственников, обязанных подавать декларации, является еще более широким, однако такие решения используются значительно реже.

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:

²⁵ См. «развилку» 18 в Приложении.

- 1) Широкое публичное раскрытие информации о членах семьи, а также об источниках и размерах их доходов, расходах и имущественных обязательствах может быть использовано в противоправных целях. При этом, в отличие от должностных лиц, их родственники не обладают особым статусом и в большинстве случаев не дают формально закрепленного согласия на применение к ним антикоррупционных мер, подвергающих риску их безопасность и законные интересы.
- 2) Расширение круга лиц, обязанных подавать декларации, приводит к значительному увеличению нагрузки на госорганы, ответственные за сбор, публикацию, хранение и проверку представленных сведений. Если у них отсутствуют достаточные материальные и кадровые ресурсы, увеличение объема представляемых сведений не принесет значительных положительных результатов, а в некоторых случаях может привести к снижению эффективности системы декларирования.
- 3) Возможны ситуации, когда должностное лицо вопреки его желанию будет неспособно представить сведения о доходах и имуществе отдельных членов семьи. Причинами могут быть его плохие отношения с отдельными родственниками или категорическое нежелание членов семьи раскрывать информацию о своей частной жизни. Чем более широк круг родственников, на которых распространяются требования о декларировании, тем выше вероятность возникновения таких ситуаций.

Для урегулирования подобных спорных случаев вводятся процедуры, позволяющие должностному лицу обосновать факт отсутствия требуемой информации о членах семьи и избежать санкций за непредставление сведений. Подобные меры необходимы, однако они создают дополнительные возможности для злоупотреблений. Обычно должностные лица объясняют факт непредставления необходимой информации непростыми личными отношениями с родственниками. Проверить достоверность таких объяснений весьма затруднительно, поэтому контролирующие органы вынуждены принимать их на веру. Данная ситуация может быть использована недобросовестными должностными лицами для сокрытия информации об имуществе.

Частично предотвратить злоупотребление данной процедурой позволяют механизмы общественного надзора. В частности, публикация в широком доступе информации о фактах непредставления сведений, объяснений должностных лиц и мотивировочной части решений контролирующих органов.

Анализ ситуации в России

Попытки определить оптимальный круг родственников, на которых будут распространяться требования о декларировании, имеют в нашей стране длительную историю. 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 службы²⁶, 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 года 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.

Распространение требований о декларировании на столь узкий круг родственников регулярно критикуется журналистами, отдельными представителями органов власти и экспертами²⁷. Именно этот элемент российской

²⁶ Письмо Государственной налоговой службы РФ от 03.07.1997 г. № СШ-4-08/17н «О применении Указа Президента Российской Федерации от 15.05.97 г. № 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»».

²⁷ См., например, И. Ниненко. Цена вопроса. Коммерсантъ, 19.01.2012 (<http://www.kommersant.ru/doc/1853896/print>); А. Конов. Необходимо вводить «индикаторы коррупции» и декларации интересов. Коммерсантъ, 19.01.2012 (<http://www.kommersant.ru/doc/1853894/print>); Е. Панфилова. Выступление на Совете при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека (<http://transparency.org.ru/blogi/elena-panfilova-vystuplenie-na-sovete-pri-prezidente-rf-po-razvitiuu-grazhdanskogo-obshchestva-i-pravam-cheloveka>). И. Ниненко. Декларации чиновников: как достать коррупционера. Российское агентство правовой информации, 02.03.2011 (http://rapsinews.ru/anticorruption_publication/20110302/251964033.html).

системы антикоррупционного декларирования, наряду с обсуждением возможных наказаний за незаконное обогащение, привлекает наибольшее внимание общественности.

Неудивительно, что законодатели неоднократно пытались изменить действующую норму. В настоящее время на рассмотрении Государственной Думы находится внесенный еще в 2010 году законопроект, предусматривающий распространение требований о декларировании на родителей, детей (включая совершеннолетних), усыновителей, усыновленных, родных братьев и сестер, дедушек, бабушек и внуков должностных лиц²⁸. 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 непредставления сведений. Если она приходит к выводу, что должностное лицо пытается уклониться от декларирования, она принимает рекомендательное решение о применении к нему конкретных мер ответственности.

К сожалению, на данный момент информация о рассмотрении комиссиями случаев непредставления должностными лицами деклараций редко размещается в широком доступе. Хотя публикация информации о принятых комиссией решениях предусмотрена официальными методическими рекомендациями²⁹, на

²⁸ 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»"» (<http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28Spravka%29?OpenAgent&RN=396232-5&O2>).

²⁹ Методические рекомендации по организации работы комиссий по соблюдению требований к служебному поведению федеральных госслужащих и урегулированию конфликта интересов (аттестационных комиссий) в федеральных госорганах (одобрены президиумом Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции (протокол № 24 от 13.04.2011).

практике эти предписания выполняются далеко не всегда. Отсутствие информации о том, как должностные лица обосновывают непредставление деклараций и чем руководствуются члены комиссии при оценке их объяснений, существенно затрудняет общественный надзор за реализацией антикоррупционного декларирования.

Предлагаемые меры

Целесообразно расширить круг членов семьи должностного лица, обязанных представлять сведения о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера. Соответствующие нормы рекомендуется внедрять постепенно. В частности, сначала распространить требования о декларировании лишь на совершеннолетних детей должностных лиц и применять такие меры только в отношении лиц, замещающих государственные должности и должности государственной службы высшей группы категории «руководители».

Подобный подход позволит оценить возможность и полезность применения норм о декларировании к родителям, братьям, сестрам и иным родственникам.

Дополнительно следует продумать, какая именно информация о доходах совершеннолетних детей должностных лиц должна быть публично доступной. Возможно, что на пилотной стадии стоит ограничиться информацией только об их месте работы и источниках доходов без указания размеров доходов.

Необходимо установить точный срок, в течение которого должностное лицо может подать в комиссию по урегулированию конфликта интересов заявление о невозможности по объективным причинам представить сведения о доходах, имуществе и имущественных обязательствах членов его семьи. Если в течение этого срока заявление не было подано и необходимые сведения не представлены, к должностному лицу должны применяться те же меры ответственности, что и в иных случаях непредставления сведений.

Решения комиссии по фактам непредставления деклараций членов семьи должностного лица следует признать обязательными для исполнения. В законодательстве должен быть установлен срок, в течение которого должностное лицо обязано представить недостающие сведения, если комиссия пришла к выводу, что причина их непредставления не является уважительной. За невыполнение решения комиссии к должностному лицу должны применяться те же меры ответственности, что и в иных случаях непредставления сведений.

Необходимо предусмотреть обязательное раскрытие информации о непредставлении должностным лицом деклараций членов его семьи:

- 1) информация об этом должна указываться в публикуемых выдержках из деклараций должностных лиц;
- 2) на официальных интернет-сайтах госорганов должны размещаться материалы заседаний комиссий по урегулированию конфликта интересов, включая представленные должностными лицами объяснения.

Рекомендация 8. Изменить порядок публикации представленных сведений в Интернете³⁰.

Описание проблемы, обоснование подхода

Большое значение для эффективного внедрения антикоррупционного декларирования имеет публикация сведений, представленных должностными 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.

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.

Сейчас используются различные способы раскрытия деклараций должностных лиц. В частности, предоставление информации по запросам граждан и СМИ, публикация в официальных изданиях, размещение сведений на интернет-сайтах госорганов. Но наиболее перспективен получающий сейчас все большее распространение подход, в соответствии с которым все декларации (или выдержки из них) размещаются в едином машиночитаемом формате на специализированном интернет-портале. Такой портал является, по сути, базой данных с возможностью поиска информации по различным параметрам (см. вставку).

Публикация деклараций на специализированных порталах: пример Грузии

В Грузии система электронного декларирования позволяет заполнять декларации в режиме онлайн, а затем автоматически размещает их на специализированном интернет-портале (<http://declaration.ge>).

Доступ к portalу не ограничен. Для удобства пользователей предусмотрен поиск по ФИО должностного лица, госоргану и году подачи декларации.

³⁰ См. «развилку» 34 в Приложении.

Анализ ситуации в России

Сейчас сведения, представленные должностными лицами и членами их семей, публикуются в сокращенном виде на официальных интернет-сайтах соответствующих госорганов. При этом практике публикации сведений присущи особенности, затрудняющие поиск необходимой информации и ее анализ:

- госорганы публикуют сведения в разных форматах. Некоторые даже размещают на интернет-сайтах сканированные нераспознанные версии документов. В отдельных случаях для представления данных используется собственное программное обеспечение, ограничивающее доступ пользователей³¹;
- сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера размещаются в разных разделах и подразделах официальных интернет-сайтов. Чтобы найти необходимую страницу, зачастую требуется значительное время;
- не установлен период времени, 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;
- не установлен порядок и сроки публикации сведений, в которые должностные лица внесли изменения и дополнения. В результате на сайте может быть представлена устаревшая информация.

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.

Предлагаемые меры

В ближайшее время необходимо утвердить базовые требования к формату представления сведений на официальных интернет-сайтах госорганов. Это может

³¹ Например, на сайте ФНС (<http://service.nalog.ru/doxgs.do>) сделана специальная база данных, с помощью которой можно получить информацию только по конкретному человеку и только если пользователь знает его ФИО. База не позволяет просто посмотреть сведения из деклараций сотрудников ФНС.

быть сделано в рамках установления единых требований к размещению и наполнению разделов сайтов федеральных госорганов, посвященных вопросам противодействия коррупции. Разработка таких требований предусмотрена Национальным планом противодействия коррупции на 2012–2013 годы.

Сведения должны быть представлены в машиночитаемой форме. Следует обеспечить возможность поиска информации по различным параметрам, в том числе по фамилии, должности, структурному подразделению госоргана, сроку подачи сведений.

Сведения должны размещаться на интернет-сайте по истечении установленного в законодательстве срока внесения изменений и дополнений в поданные декларации.

Представленные сведения должны оставаться на интернет-сайте в открытом доступе в течение длительного срока (например, 10 лет).

Важно, чтобы единые требования носили базовый характер и не препятствовали реализации полезных и интересных инициатив отдельных госорганов. В частности, имеет смысл поддерживать инициативы федеральных ведомств и органов власти субъектов Федерации по самостоятельной разработке оптимальных технологических решений, которые упрощали бы сбор и представление данных для должностных лиц и членов их семей и обеспечивали комфортный доступ к информации для заинтересованных пользователей.

В среднесрочной перспективе (2 года) целесообразно рассмотреть вопрос о создании единого портала, на котором будут размещаться все подлежащие публикации сведения о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера вне зависимости от должности и места службы лица, представившего сведения. При создании портала необходимо учитывать позитивный и негативный опыт публикации деклараций на официальных интернет-сайтах.

IV. Проверка деклараций. Меры ответственности

Рекомендация 9. Проводить регулярную (не зависящую от наличия запросов) проверку полноты и достоверности представленных сведений³².

Описание проблемы, обоснование подхода

Проверка полноты и достоверности представленных сведений — ключевой 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 — весьма сложный и трудоемкий процесс. Реализация соответствующих мероприятий требует большого числа квалифицированных специалистов, обладающих навыками проведения финансовых расследований. Именно затратность этих процедур — основная причина того, что сплошная проверка деклараций не применяется сейчас ни в одной стране мира.

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 т. д.

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

³² См. «развилку» 40 в Приложении.

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. Низкая вероятность разоблачения будет стимулировать недобросовестных должностных лиц предоставлять недостоверные сведения.

Анализ ситуации в России

Сейчас в России 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.

Контроль достоверности сведений, декларируемых должностными лицами, в результате полностью зависит от активности субъектов, имеющих право подавать запросы. При отсутствии обращений госорган может вообще не проводить проверку полноты и достоверности представленных сведений. Такой подход способствует развитию у должностных лиц невнимательного отношения к антикоррупционному декларированию как к механизму, не обеспеченному надлежащими средствами выявления нарушений.

Предлагаемые меры

Необходимо обеспечить регулярную и систематическую (не зависящую от наличия обращений) проверку полноты и достоверности представленных сведений. Целесообразно применить к проведению проверки следующий подход:

- все декларации лиц, замещающих госдолжности, и лиц, замещающих должности госслужбы высшей группы категории «руководители», ежегодно проходят проверку на полноту и достоверность представленных сведений;
- декларации госслужащих, замещающих иные должности, проходят проверку на основе случайной выборки;
- проверка на основании обращений сохраняется в качестве дополнения к регулярной проверке.

Рекомендация 10. Проводить регулярную (не зависящую от наличия запросов) проверку деклараций на «индикаторы коррупции»³³.

Описание проблемы, обоснование подхода

Описанная выше 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 предусмотренная в законодательстве процедура антикоррупционного декларирования не должна завершаться верификацией представленных сведений. Финальным этапом должна быть их проверка на наличие «индикаторов коррупции», включая проверку соответствия расходов должностного лица его доходам.

При проведении этой проверки важно обеспечить максимально возможный охват поданных деклараций. Если содержательный анализ проводится нерегулярно и лишь в отношении небольшой части деклараций, то основной массив собранных и проверенных на полноту и достоверность сведений просто не используется для достижения основных целей антикоррупционного декларирования.

Проверке на наличие «индикаторов коррупции» присущи некоторые особенности, создающие дополнительные возможности для сплошного анализа всех деклараций. Верификация представленных сведений — трудоемкий процесс, требующий доступа к закрытой информации и подразумевающий межведомственное взаимодействие. Между тем, сопоставление стоимости приобретенного имущества с задекларированным доходом и сбережениями сводится к простой арифметической операции. Особенно эффективно и быстро она может выполняться при наличии специализированного программного обеспечения.

В отдельных случаях сопоставления количественных показателей из разных разделов декларации будет недостаточно и потребуются более углубленная проверка. Однако ***не существует никаких значимых препятствий для регулярного проведения по крайней мере первичного контроля соответствия расходов и доходов в отношении всех должностных лиц, представляющих декларации.***

³³ См. «развилку» 45 в Приложении.

Анализ ситуации в России

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 3 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 проекте ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», является необходимой и актуальной мерой.

Однако эффективность предлагаемого подхода к контролю за расходами вызывает серьезные сомнения. Согласно указанному законопроекту, основанием для принятия решения об осуществлении контроля за расходами может быть 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.

Законопроект **не предполагает проведения регулярного сопоставления** стоимости имущества, приобретенного должностным лицом, с его доходами. Осуществление контроля за расходами, как и проведение проверки полноты и достоверности представленных сведений, поставлено законопроектом в зависимость от наличия обращений.

При внедрении такого подхода крайне высока вероятность, что в отношении значительной части должностных лиц, особенно тех, кто не известен широкой общественности, необходимая для инициирования проверки информация никогда не поступит. В результате основная часть собранных сведений останется лежать мертвым грузом, а несоответствия между стоимостью приобретенного имущества и задекларированным доходом так и не будут обнаружены.

Предлагаемые меры

Все декларации, представляемые должностными лицами и членами их семей, должны проходить первичную проверку на соответствие расходов доходам и на отсутствие иных «индикаторов коррупции».

Осуществляться она должна автоматически с помощью специализированного программного обеспечения. Основной элемент проверки — сравнение суммарной стоимости имущества, приобретенного должностным лицом и членами его семьи в отчетном периоде, с полученными ими за данный период доходами, кредитами и израсходованными сбережениями.

В отдельных случаях представленные сведения должны проходить углубленную проверку на наличие «индикаторов коррупции». Такая проверка должна быть, в частности, предусмотрена в отношении:

- деклараций, в которых в ходе первичной проверки были обнаружены «индикаторы коррупции»;
- деклараций должностных лиц, представивших неполные и/или недостоверные сведения;
- деклараций должностных лиц, в отношении которых поступило соответствующее письменное обращение.

Целесообразно также рассмотреть возможность проведения углубленной проверки определенной доли иных деклараций на основе случайной выборки.

Рекомендация 11. Расширить круг субъектов, обладающих правом направлять запрос на проведение проверки деклараций на полноту и достоверность и/или на наличие «индикаторов коррупции»³⁴.

Описание проблемы, обоснование подхода

Проверка деклараций на основании запросов нередко используется в качестве дополнительного механизма контроля. Эффективность данного вида проверок во многом зависит от того, какие категории должностных лиц, граждан и организаций наделены правом направлять соответствующие обращения.

Традиционно наиболее активными заявителями в сфере антикоррупционного декларирования являются СМИ, некоммерческие организации, специализирующиеся на противодействии коррупции, и отдельные граждане-активисты. Там, где проверке на основании обращений придается большое значение, именно этим категориям заявителей предоставляется в первую очередь возможность инициировать проверку деклараций.

Следует учитывать, что наделение широкого круга граждан правом на запрос зачастую приводит к резкому увеличению числа нерелевантных обращений. Чтобы этого не произошло, обычно применяют различные механизмы фильтрации: структурированная форма запроса, обязательная регистрация заявителя и т. д.

Анализ ситуации в России

Сейчас в России основанием для проведения проверки полноты и достоверности сведений декларации может быть информация, представленная:

- правоохранительными органами, иными госорганами, органами местного самоуправления и их должностными лицами;
- работниками подразделений кадровых служб федеральных госорганов по профилактике коррупционных и иных правонарушений, должностными лицами кадровых служб указанных органов, ответственными за антикоррупционную работу;

³⁴ См. «развилку» 41 в Приложении.

- постоянно действующими руководящими органами политических партий и общероссийских общественных объединений;
- Общественной палатой РФ;
- общероссийскими СМИ.

Напрямую проверку не могут инициировать ни граждане, ни НКО, специализирующиеся на противодействии коррупции. Они вынуждены идти окольными путями, направляя информацию через политические партии и СМИ. **Исключение граждан и НКО из числа субъектов, наделенных правом инициировать проверку, существенно снижает эффективность общественного надзора за реализацией антикоррупционного декларирования.**

Предлагаемые меры

Для совершенствования механизмов общественного надзора следует зафиксировать в законодательстве, что письменная информация, представленная гражданами и некоммерческими организациями, является основанием для проведения проверки полноты и достоверности сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера.

Для сокращения количества нерелевантных обращений граждан можно закрепить в качестве обязательного условия обращения регистрацию заявителя на портале госуслуг.

В данном случае также есть пространство для экспериментов на уровне отдельных ФОИБ и органов власти субъектов РФ, которые могут апробировать разные технологии взаимодействия с гражданами и НКО. Стимулом к поиску и распространению лучших решений в этой сфере, например, мог бы стать общенациональный конкурс, организуемый государственными органами совместно с ведущими некоммерческими организациями.

Рекомендация 12. При существенном несоответствии стоимости приобретенного имущества (прироста сбережений) доходу применять к должностному лицу меры дисциплинарной (увольнение в связи с утратой доверия) и гражданско-правовой ответственности (обращение имущества в доход государства)³⁵.

Описание проблемы, обоснование подхода

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 года (ст. 9), Конвенцией Африканского союза о предупреждении коррупции и борьбе с ней 2003 года (ст. 8) и Конвенцией ООН против коррупции 2003 года (ст. 20). Они не просто рекомендуют странам-участникам ввести санкции за незаконное обогащение, а предлагают **признать незаконное обогащение преступлением** и предусмотреть уголовную ответственность за его совершение.

Криминализация незаконного обогащения воспринимается в зарубежных странах неоднозначно. В некоторых государствах (см. вставку) в официальных документах зафиксирован отказ от применения уголовной ответственности за

³⁵ См. «развилку» 54 в Приложении.

незаконное обогащение. Еще большее число стран (значительная часть стран Западной Европы), не выражая на официальном уровне несогласия с подобным подходом, на практике не предпринимают усилий по его реализации.

Примечательно, что сомнения ряда государств относительно целесообразности криминализации незаконного обогащения привели к тому, что в Конвенции ООН против коррупции была использована максимально мягкая формулировка соответствующего положения. Статья 20 Конвенции не обязывает государства-участники ввести уголовную ответственность за незаконное обогащение, а лишь предписывает рассмотреть возможность ее введения при условии соблюдения своей конституции и основополагающих принципов своей правовой системы.

Противники криминализации незаконного обогащения

США при ратификации Межамериканской конвенции против коррупции отказались принимать обязательства по криминализации незаконного обогащения. В соответствующей оговорке было указано, что это предполагает перенос бремени доказывания на обвиняемого, что противоречит Конституции США и фундаментальным принципам правовой системы страны.

Канада тоже не ратифицировала статью 9 Межамериканской конвенции против коррупции, указав, что «преступление, подразумеваемое данной статьей, противоречит презумпции невиновности, которая гарантирована Конституцией Канады». По тем же причинам Канада не ратифицировала позднее и статью 20 Конвенции ООН против коррупции.

В **Италии** в 1992 году был принят Законодательный декрет № 306 «О неотложных изменениях в уголовных процедурах в связи с задачами по противостоянию организованной преступности». Его статья 12-5 устанавливала уголовное наказание за обладание имуществом и ценностями, не соответствующими задекларированному доходу. Но спустя 2 года эта норма была отменена решением Конституционного суда.

В **Португалии** парламент большинством голосов одобрил законопроект, предполагавший криминализацию незаконного обогащения. Но президент Португалии направил его в Конституционный суд. В апреле 2012 года суд признал норму о незаконном обогащении не соответствующей Конституции.

Неоднозначность реакции на требования международных конвенций связана с тем, что наказание за незаконное обогащение противоречит ряду базовых принципов, лежащих в основе правовых систем большинства стран. Речь идет в первую очередь о презумпции невиновности по уголовным делам.

Наказание должностного лица за несоответствие расходов доходам основано на предположении, что часть средств (превышающая доходы), затраченных на приобретение имущества, была получена в результате незаконной деятельности, в т. ч. в результате совершения коррупционных правонарушений. Обязанность обосновывать законность происхождения указанных средств (бремя доказывания невиновности) возлагается на

обвиняемого. Однако в конституциях и иных нормативных правовых актах

значительной части стран содержатся нормы, прямо запрещающие считать человека виновным в совершении преступления, пока его виновность не будет установлена судом, и не позволяющие возлагать на обвиняемого обязанность доказывать невиновность. Именно на эти положения ссылаются противники криминализации незаконного обогащения.

Если введение уголовной ответственности за незаконное обогащение противоречит конституции, страна, желающая внедрить антикоррупционное декларирование, может выбрать одну из следующих стратегий:

- установить, что презумпция невиновности по уголовным делам не распространяется на должностных лиц, обвиняемых в незаконном обогащении. Недостаток такого подхода — опасный прецедент ограничения базовых конституционных прав отдельной группы лиц;
- не применять за незаконное обогащение меры уголовной ответственности, ограничившись иными санкциями: дисциплинарными, административными или гражданско-правовыми. Это позволяет не идти на выборочное ограничение презумпции невиновности по уголовным делам и оставляет возможность создания работоспособной процедуры обнаружения «индикаторов коррупции»;
- отказаться от антикоррупционного декларирования, ориентированного на обнаружение «индикаторов коррупции», и использовать декларирование исключительно для выявления конфликта интересов. По этому пути пошли некоторые страны, открыто отказавшиеся ратифицировать положения международных конвенций о незаконном обогащении (США и Канада).

Анализ ситуации в России

Уже несколько лет ответственность за незаконное обогащение — один из самых обсуждаемых в нашей стране аспектов противодействия коррупции. Широко распространено мнение, что РФ не ратифицировала статью 20 Конвенции ООН против коррупции (далее — Конвенция). Эта точка зрения регулярно

озвучивается экспертами и тиражируется СМИ³⁶. В Государственную Думу даже вносились законопроекты, направленные на «доратификацию» Конвенции³⁷.

На наш взгляд, такая точка зрения не вполне обоснована. Россия, действительно, выступала против включения положений о незаконном обогащении в Конвенцию³⁸. Однако в конечном итоге, в отличие, например, от Канады, не сделала оговорок, свидетельствующих об отказе от ратификации статьи 20. В этом не было практической надобности. Мы уже отмечали, что 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 слишком обременительно 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 статье 20 Конвенции. Правовая природа этого заявления не очевидна. Некоторые авторы предлагают считать его «толковательным заявлением»³⁹. 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.

³⁶ Сергей Миронов. Давайте ратифицировать 20 статью! Эхо Москвы, 04.04.2012 (http://echo.msk.ru/blog/s_mironov/875197-echo/); Почему Россия не ратифицирует статью о незаконном обогащении чиновников. МК, 04.11.2011 (<http://www.mk.ru/politics/article/2011/11/03/639721-schekotka-dlya-byurokrata.html>); Борьба с коррупцией как новая российская реальность. РИА «Новости», 16.03.2012 (<http://ria.ru/analytics/20120316/597283785.html>); Коррупционерам готовят уголовно-правовые репрессии. Коммерсантъ, 15.06.2012 (<http://www.kommersant.ru/doc/1958794/>).

³⁷ 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>).

³⁸ 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).

³⁹ Константин Косачев. Не допустить подмены понятий. Почему России не нужно ратифицировать 20 статью Конвенции ООН, направленную против коррупции? Российская газета, 26.07.2011 (<http://www.rg.ru/2011/07/23/kosachev-site.html>).

Тем не менее данное заявление не следует воспринимать как однозначный отказ от ратификации статьи 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» статьи 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. Ее статья 49 гласит, что «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 «неустранимые 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 ⁴⁰, — **применение к лицам, уличенным в незаконном обогащении, мер не уголовной, а дисциплинарной и гражданско-правовой ответственности.**

Такой подход не соответствует в строгом смысле модели регулирования, закрепленной в статье 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 применить к должностным лицам, чьи расходы явно не соответствуют доходам, достаточно чувствительные санкции.

⁴⁰ См., например, А.А лексеев, 2008; Б. Болотский и др., 2008.

Именно такой подход предложен в проекте ФЗ «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 начальной редакции законопроекта увольнение в связи с утратой доверия планируется применять 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 законопроекте, прописан лишь в общих чертах и не дает ответа на многие ключевые практические вопросы, например:

- Какое превышение расходов над официальными доходами является основанием для изъятия приобретенного имущества в доход государства? Должны ли государственные органы следовать стандартной процедуре и передавать материалы проверки в Генеральную прокуратуру, даже если стоимость имущества на 1 рубль превышает установленный лимит?
- Обязана ли Генеральная прокуратура, получив от госоргана материалы, свидетельствующие о несоответствии расходов должностного лица его доходам, обращаться в суд? Или она может оценить качество представленных материалов и отказаться от представления дела в суде? С одной стороны, наделение Генпрокуратуры дискреционными полномочиями создает возможности для злоупотреблений. С другой — госорганы могут предоставлять Генпрокуратуре недостаточно проработанные материалы, которые с очевидностью не будут расценены судами в качестве достаточной доказательной базы.
- Как следует поступать в случаях, когда обвиняемый не может обосновать только часть стоимости приобретенного им имущества (например, жилого дома): следует ли изымать это имущество целиком или только его необъясненную часть (деньгами)?
- Как реализовывать изъятые имущество: следует ли, например, по аналогии с реализацией банковского, таможенного и иного конфиската проводить специальные аукционы?

Предлагаемые меры

Отказаться от идеи дополнительной ратификации 20-й статьи Конвенции. Конвенция уже ратифицирована нашей страной без исключений и оговорок.

Применять за незаконное обогащение не уголовные, а дисциплинарные и гражданско-правовые меры ответственности. При установлении судом факта незаконного обогащения должностного лица оно должно быть уволено в связи с утратой доверия. Имущество, законность происхождения которого должностное лицо не может обосновать, должно быть обращено в доход государства.

Лишить должностное лицо, уволенное в связи с утратой доверия, права замещать госдолжности и должности госслужбы, выполнять работу по трудовому и гражданско-правовому договору в госкорпорациях. Одним из способов

реализации данного предложения является внесение уточнений и изменений в перечни ограничений на замещение соответствующих должностей⁴¹.

Предусмотреть за представление неполных или недостоверных сведений меры административной ответственности в форме штрафа. Кроме того, все декларации, относительно которых были выявлены факты представления неполных или недостоверных сведений, должны в обязательном порядке проходить проверку на «индикаторы коррупции», даже, если лицо, подавшее декларацию, было уволено.

Существенно детализировать процедуру применения мер ответственности за незаконное обогащение, в первую очередь:

- определить права и обязанности Генпрокуратуры РФ в связи с направлением в суд заявления об обращении имущества должностного лица в доход государства;
- определить правила обращения имущества должностного лица в доход государства и порядок его последующей реализации.

V. Организационные меры

Рекомендация 13. Перераспределить функции по сбору, публикации и проверке представленных сведений между различными госорганами⁴².

Описание проблемы, обоснование подхода

Внедрение антикоррупционного декларирования подразумевает, что на существующие или вновь созданные госорганы будет возложен ряд новых специфических функций:

⁴¹ Например, в настоящее время в соответствии с п. 10 ч. 1 ст. 16 ФЗ «О государственной гражданской службе» гражданин не может быть принят на гражданскую службу, а гражданский служащий не может находиться на гражданской службе в случае утраты представителем нанимателя доверия к гражданскому служащему в случаях несоблюдения ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнения обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции. На наш взгляд, не вполне понятно, означает ли данная норма, что бывший гражданский служащий, уволенный в связи с утратой доверия, уже никогда не может быть принят на гражданскую службу.

⁴² См. «развилки» 57–60 в Приложении.

- ведение реестра (перечня) должностных лиц, обязанных подавать декларации,
- сбор деклараций и контроль своевременности их представления,
- публикация деклараций,
- проверка деклараций на полноту и достоверность представленных сведений,
- проверка деклараций на наличие «индикаторов коррупции»,
- проверка деклараций на наличие конфликта интересов,
- мониторинг функционирования системы антикоррупционного декларирования.

Состав госорганов, выполняющих эти функции, и процедуры межведомственного взаимодействия в разных странах существенно отличаются. Можно выделить ряд ключевых вопросов («развилки»), ответ на которые в основном определяет, как будет выглядеть система регулирующих органов в сфере антикоррупционного декларирования:

- 1) Перечисленные выше функции могут быть в полном объеме возложены на один госорган или распределены между несколькими. Чаще используется второй вариант. «Технические» функции по сбору и публикации деклараций возлагаются на одни госорганы, а функции по проверке представленных сведений — на другие.
- 2) При внедрении антикоррупционного декларирования для исполнительной ветви власти может быть создана единая система регулирующих органов для всех должностных лиц либо разные по составу и даже принципам построения системы для должностных лиц разных уровней. Обычно для лиц, замещающих высшие госдолжности и высшие должности госслужбы, создается отдельная система регулирующих госорганов, которая отличается от системы, предназначенной для остальных госслужащих.
- 3) Администрирование процедуры антикоррупционного декларирования может быть возложено на уже существующий или специально созданный для этих целей госорган в сфере противодействия коррупции либо поручено традиционным контрольно-надзорным ведомствам: налоговым органам, органам финансового надзора,

аудиторским органам и т. д. Выбор решения зависит в первую очередь от возможности создания в стране реально независимого антикоррупционного органа. Если такой возможности нет (а именно так обстоит дело в большинстве стран с высоким уровнем коррупции), целесообразно создание системы «сдержек и противовесов» за счет распределения функций между различными органами и обеспечения взаимного надзора.

- 4) Функции в сфере антикоррупционного декларирования могут быть по-разному распределены между внутренними подразделениями (в первую очередь — кадровыми службами) госорганов и внешними регулирующими органами. Возложение широких полномочий на кадровые службы относительно дешевое и простое с организационной точки зрения решение. Оно используется многими странами в отношении государственных служащих, не замещающих высшие должности. Однако сотрудники кадровых служб зачастую не обладают опытом и квалификацией для проведения финансовых расследований. Поэтому в ряде стран за ними сохраняются полномочия по сбору и публикации деклараций, а функции их проверки передаются внешним специализированным госорганам.

Анализ ситуации в России

Сейчас ключевую роль в российской системе антикоррупционного декларирования играют кадровые службы госорганов. Именно они собирают декларации госслужащих и граждан, поступающих на госслужбу, обеспечивают публикацию этих 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, по проекту ФЗ «О контроле за доходами» на подразделения по профилактике коррупционных правонарушений планируется возложить и осуществление контроля за расходами значительной части госслужащих. **Такой подход имеет ряд серьезных недостатков.**

Подразделения кадровых служб по профилактике коррупционных и иных правонарушений были созданы в соответствии с Указом Президента РФ № 1065 от 21.09.2009 без выделения дополнительного финансирования и увеличения штатной численности. На эти подразделения помимо функций, связанных с

антикоррупционным декларированием, возложено множество иных функций. В результате они 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.

Кадровики не обладают необходимой подготовкой и опытом проведения проверок имущественного статуса физических лиц, а тем более — сопоставления стоимости их имущества и законного дохода. Как правило, новые 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. Ситуация усугубляется отсутствием методического обеспечения (инструкций и пособий по проведению проверки).

Теоретически 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. Тот же самый упрек, хотя и в меньшей мере, можно адресовать и процедуре проведения проверок лиц, замещающих госдолжности.

Предлагаемые меры

Изменить классификацию субъектов проверки. Применительно к исполнительной ветви власти вместо существующего сейчас деления на лиц, замещающих госдолжности, и госслужащих предусмотреть деление на:

- 1) лиц, замещающих госдолжности;
- 2) лиц, замещающих должности госслужбы высшей группы категории «руководители»;
- 3) иных госслужащих.

Для каждой из этих групп предусмотреть отдельную систему госорганов, ответственных за антикоррупционное декларирование.

Разделить разные функции, связанные с антикоррупционным декларированием, между разными госорганами. Сбором деклараций и их публикацией должны заниматься одни госорганы (структурные подразделения), а проверкой — другие.

Функции проверки и контроля за расходами целесообразно передать от кадровых служб госорганам, имеющим опыт отслеживания имущественного статуса и проведения финансовых расследований.

Необходимо максимально использовать механизмы взаимного контроля госорганов, рассмотрев, в частности, возможность проведения проверок парламентскими институтами (Счетная палата) и надзора за соблюдением закона при проведении проверок (Генпрокуратура). За счет взаимного контроля может быть решен и вопрос «надзора за надзирателями»: кто будет проверять декларации должностных лиц, осуществляющих проверки.

Рекомендация 14. Обеспечить широкое применение информационных технологий на всех этапах процедуры декларирования⁴³.

Описание проблемы, обоснование подхода

В настоящее время все большее число зарубежных стран внедряет специализированное программное обеспечение, позволяющее собирать, публиковать и проверять декларации, представляемые должностными лицами. Использование информационных технологий в сфере антикоррупционного декларирования имеет ряд важных преимуществ:

- позволяет сократить число ошибок при заполнении деклараций за счет автоматического логико-форматного контроля;
- облегчает контроль своевременности предоставления деклараций;
- уменьшает нагрузку на структурные подразделения, ответственные за размещение деклараций в открытом доступе, за счет автоматического формирования материалов;
- позволяет сократить сроки проверки полноты и достоверности деклараций, в т. ч. за счет их автоматического сравнения с данными за предыдущие периоды и базами данных госорганов;
- облегчает проверку деклараций на наличие «индикаторов коррупции» за счет автоматического сопоставления доходов, сбережений, кредитов и стоимости приобретенного имущества;
- способствует повышению эффективности внешнего надзора за администрированием перечня лиц, обязанных представлять декларации, а также за иными элементами процедуры антикоррупционного декларирования;
- делает ненужным хранение большого количества документов в бумажной форме.

Внедрение электронного декларирования не следует воспринимать как незначительное техническое усовершенствование традиционной процедуры. Использование продуманного программного обеспечения может привести к качественным изменениям. Так, при использовании бумажных деклараций

⁴³ См. «развилки» 19, 38, 42, 48 в Приложении.

сопоставление расходов, доходов и сбережений является весьма трудоемкой процедурой, которая едва ли может быть реализована на регулярной основе в отношении большого числа должностных лиц. Применение соответствующего программного обеспечения превращает данную проверку в простую операцию, не требующую значительного времени. Появляется возможность проводить первичный контроль соответствия расходов и доходов не выборочно, а в отношении всех декларантов.

Анализ ситуации в России

В нашей стране единое программное обеспечение для сбора и анализа деклараций пока не разработано. Существует несколько созданных различными госорганами пилотных вариантов, ни один из которых не прошел полноценную апробацию. В результате справки собираются и хранятся в бумажной форме.

Подобный подход повышает вероятность неправильного заполнения формы, затрудняет процесс отслеживания своевременности подачи деклараций, приводит к росту трудозатрат на их обработку и публикацию, является дополнительным препятствием при проверке деклараций.

В Национальном плане противодействия коррупции на 2012–2013 годы Правительству РФ предписано внедрить в деятельность кадровых служб госорганов компьютерные программы, позволяющие проверять достоверность и полноту деклараций. Эффективная реализация этой задачи чрезвычайно важна для развития антикоррупционного декларирования.

Электронное декларирование: пример Аргентины

Аргентина автоматизировала процедуры заполнения, подачи и проверки деклараций в 2000 году.

Заполнение и подача деклараций. Все декларации должностных лиц подаются в электронном виде. Специальная программа обеспечивает автоматический логико-форматный контроль при вводе данных и предоставляет подсказки по заполнению отдельных строк декларации.

Проверка деклараций. Для проведения проверки задекларированной информации используются две программы:

- LUPA, позволяющая проводить поиск различий в соответствующих данных, раскрытых в декларациях различных лет, а также автоматически отслеживать прирост доходов должностных лиц;
- SICRUFUP, автоматически проводящая сравнение данных, указанных в декларациях, со сведениями, содержащимися в реестрах недвижимости транспортных средств.

Использованию информационных технологий в Аргентине придается столь большое значение, что аргентинские эксперты посчитали необходимым внести норму об обязательном переходе на электронное декларирование в разрабатываемый сейчас Организацией американских государств модельный закон «О декларировании интересов, доходов, имущества и обязательств должностных лиц».

Предлагаемые меры

Необходимо разработать специальное программное обеспечение, позволяющее:

- создавать и обновлять перечень должностных лиц госоргана, обязанных представлять декларации;
- заполнять декларации в электронной форме и осуществлять логико-форматный контроль вводимых данных;
- собирать декларации в электронной форме, автоматически отслеживать своевременность представления сведений и уведомлять должностных лиц о необходимости представить декларации;
- автоматически формировать сведения для публикации;
- осуществлять проверку полноты и достоверности представленных сведений, в т. ч. путем их сравнения с соответствующими госреестрами и базами данных;
- осуществлять первичную проверку на наличие «индикаторов коррупции», в т. ч. путем автоматического сопоставления данных, представленных в разных разделах декларации.

Вместе с тем с учетом масштабов России и разнообразия госорганов изначальная ставка на централизованную разработку специализированного программного обеспечения может оказаться неоптимальной. В этом случае соответствующие разработки могут потребовать гораздо большего времени, а издержки возможных ошибок будут распространены сразу на всю систему антикоррупционного декларирования⁴⁴.

Более эффективным может быть согласование единых требований к формируемым базам данных с тем, чтобы на стартовой стадии формирования системы антикоррупционного декларирования органы власти на федеральном уровне и в субъектах РФ могли использовать свои технологические решения, учитывающие их собственную специфику.

⁴⁴ Достаточно поучителен в этом аспекте опыт портала www.zakupki.gov.ru, который был запущен в 2006 году и который до сих пор не может в полной мере удовлетворить информационные запросы представителей поставщиков, госзаказчиков и контрольных органов.

Преимуществом такого подхода может быть то, что локальные системы существенно проще разработать и внедрить, а издержки возможных ошибок будут локализованы в пределах отдельного региона или ведомства. В дальнейшем сравнение результатов внедрения разных технологических решений, реализованных в формате пилотных проектов, позволит выбрать лучшие. В свою очередь, тиражирование таких лучших решений поможет снизить общие издержки на построение общенациональной системы сбора, анализа и раскрытия информации о доходах и расходах должностных лиц и членов их семей.

VI. Обеспечивающие мероприятия

Рекомендация 15. Изменить подход к методической и образовательной поддержке реформ в сфере антикоррупционного декларирования.

Описание проблемы, обоснование подхода

Для успешного внедрения антикоррупционного декларирования большое значение имеет методическая поддержка проводимых реформ. Лица, обязанные подавать декларации, должны научиться определять активы и интересы, подлежащие декларированию, и заполнять новые отчетные формы. Лучше, если базовые знания и умения будут приобретены должностными лицами не путем проб и ошибок, а в ходе систематизированного обучения. Это означает, что обучение полезно начинать еще до вступления нового законодательства в законную силу, а любые отчетные формы следует сопровождать детальными инструкциями.

Даже в самом качественном законодательстве невозможно урегулировать все жизненные ситуации, которые могут возникнуть при применении новых правовых норм на практике. Для разрешения подобных «кейсов» необходимо наладить систему консультирования должностных лиц и обеспечить наличие детализированных и легкодоступных методических материалов.

Методическая поддержка декларирования: пример США

В США для высших должностных лиц разработан дистанционный курс по заполнению деклараций, включающий 9 коротких видеолекций продолжительностью 5–7 минут. Они содержат обзор процесса декларирования, обязанностей должностного лица и роли регулирующего госоргана, подробное объяснение правил заполнения каждого из разделов декларации.

Для обеспечения доступности содержание видеолекций сохранено в формате pdf и размещено на отдельной странице интернет-сайта Службы государственной этики:
[http://www.oge.gov/Education/Education-Resources-for-Federal-Employees/How-to-file-the-Public-Financial-Disclosure-Report-\(OGE-form-278\)](http://www.oge.gov/Education/Education-Resources-for-Federal-Employees/How-to-file-the-Public-Financial-Disclosure-Report-(OGE-form-278)).

В зарубежных странах создано множество различных инструкций, пособий, электронных обучающих модулей и образовательных программ, посвященных антикоррупционному декларированию. Особый интерес представляют, на наш взгляд, электронные пособия, курсы видеолекций и специализированные обучающие компьютерные программы, которые размещаются в открытом доступе в Интернете (см. вставку).

Подобные методические материалы обладают рядом важных преимуществ. Они позволяют в короткий срок охватить широкий круг пользователей. Это особенно важно на первоначальном этапе внедрения антикоррупционного декларирования, когда необходимо объяснить суть новых требований всем должностным лицам, на кого они распространяются. Дистанционное обучение не может полностью заменить очные образовательные программы. Однако оно помогает лицам, подающим декларации, избежать элементарных ошибок и позволяет заложить фундамент для последующего детализированного обучения. Использование электронных пособий позволяет более оперативно вносить в них изменения и дополнения (например, рекомендации по разрешению проблемных ситуаций) и доносить информацию об этих модификациях до пользователей.

Анализ ситуации в России

Пока методическая и образовательная **поддержка** проводимых реформ в сфере противодействия коррупции **явно недостаточна**. К сожалению, качественное методическое обеспечение до сих пор не считается в нашей стране обязательным элементом внедрения нового законодательства. Необходимые методические материалы и образовательные программы появляются в лучшем случае спустя значительное время после принятия нормативного правового акта. В результате от должностных лиц под угрозой санкций требуют соблюдения новых правовых норм, не разъяснив им порядок их применения.

Это в полной мере относится и к антикоррупционному декларированию. За 3 года с момента принятия соответствующих нормативных правовых актов методические рекомендации по представлению и проверке деклараций так и не были разработаны. Основными инструментами методического обеспечения остаются письма Минздравсоцразвития, а также три протокола совещаний, проведенных в нем с участием представителей Администрации Президента РФ, Генпрокуратуры и других госорганов.

Хотя большинство рекомендаций, содержащихся в этих документах, являются весьма полезными, они не могут быть заменой полноценным методическим материалам. Существующие разъяснения не носят системного характера. Они посвящены отдельным аспектам применения соответствующих нормативных правовых актов и являются ответами на конкретные вопросы. При этом не обеспечен быстрый доступ даже к этим фрагментарным материалам. Например, отсутствует страница в сети Интернет, на которой были бы одновременно представлены все выпущенные на сегодня разъяснения.

В плане образовательных программ одним из наиболее важных мероприятий является ежегодно реализуемая в соответствии с Указом Президента РФ краткосрочная программа повышения квалификации «Функции подразделений кадровых служб федеральных госорганов по профилактике коррупционных и иных правонарушений». Наличие подобной специализированной программы весьма полезно. Однако вопросам декларирования в ней посвящено лишь одно занятие продолжительностью 2 академических часа. Такое обучение едва ли можно считать достаточным.

Предлагаемые меры

На этапе первоначального внедрения нового законодательства акцент рекомендуется сделать на образовательных технологиях, позволяющих в короткие сроки охватить максимально возможное число должностных лиц. Перспективным решением может стать дистанционное образование — размещение на специальной странице в Интернете видеолекций или обучающих программ по заполнению декларации.

Основным инструментом методического обеспечения должны стать пособия по заполнению, сбору и проверке деклараций. Публиковать их следует и в бумажной, и в электронной форме. Это позволит упростить доступ пользователей к методическим материалам и даст возможность оперативно вносить в пособия изменения. Пособия должны обновляться 1) при внесении изменений в законодательство, 2) ежегодно — на основе анализа правоприменительной практики.

Разъясняющие письма госорганов должны сохраниться лишь в качестве дополнительной меры. Разъяснения, имеющие значение для широкого круга лиц, должны оперативно вноситься в пособия.

Начальный вариант пособий, видеолекций и/или обучающих программ должен быть опубликован в Интернете одновременно с принятием нового законодательства. Обучение должностных лиц следует начинать еще в ходе переходного периода — до вступления нормативных правовых актов в силу. Это касается и размещения обучающих модулей в Интернете, и начала очного обучения лиц, задействованных в сборе и проверке деклараций.

Для дополнительного стимулирования инициативы в этой сфере целесообразно проводить анализ практики обучения и подготовки методических рекомендаций в разных ФОИВ и регионах, а также использовать конкурсы на лучшие методические разработки.

Рекомендация 16. Проводить регулярный мониторинг системы антикоррупционного декларирования и размещать его результаты в открытом доступе.

Описание проблемы, обоснование подхода

Наряду с методической поддержкой необходимой мерой, обеспечивающей внедрение антикоррупционного декларирования, является мониторинг проводимых преобразований и оценка их результатов. Мониторинг позволяет понять, как на практике работает созданная система и какие проблемы возникают при реализации заложенных в законодательстве решений.

В основе мониторинга лежит регулярный сбор детализированных статистических данных по каждому отчетному периоду, в том числе:

- о количестве должностных лиц, обязанных подавать декларации и фактически представивших необходимые сведения;
- о количестве проведенных проверок на полноту и достоверность и на наличие «индикаторов коррупции»;
- о выявленных нарушениях и применении различных мер ответственности и т. д.

Эти количественные данные позволяют сделать определенные выводы о функционировании системы декларирования. В частности, определить, как выполняется требование о представлении сведений, в какой мере используются предусмотренные механизмы проверки, какие нарушения обычно выявляются, применяются ли за одни и те же нарушения одинаковые меры ответственности и т. д. Важно при этом, чтобы мониторинг изначально предполагал аналитическую обработку статистических данных. Формы для сбора информации обычно составлены так, чтобы получить сведения о конкретных, наиболее важных для данной страны, аспектах функционирования системы декларирования.

Базовая процедура мониторинга может быть дополнена иными элементами. Во-первых, это мониторинг ресурсов в сети Интернет, на которых публикуются задекларированные сведения (если в законодательстве предусмотрена их публикация). Во-вторых, полезными могут оказаться социологические опросы должностных лиц, обязанных представлять сведения, и служащих госорганов, которые осуществляют сбор и проверку деклараций. Такие опросы позволяют зафиксировать общее мнение пользователей о действующей процедуре и

получить дополнительную информацию о существующих проблемах. В-третьих, целесообразно периодически сопоставлять созданную систему декларирования с зарубежными аналогами. Это делается в первую очередь для того, чтобы обратить внимание на оригинальные новации.

Следующим шагом может стать формирование на базе мониторинга показателей эффективности и результативности системы антикоррупционного декларирования. Это особенно важно при проведении экспериментов и оценке полезности альтернативных решений. Методики оценки эффективности в сфере антикоррупционного декларирования пока не получили широкого распространения. Но отдельные интересные разработки уже появляются. В качестве примера можно привести методику оценки системы антикоррупционного декларирования, предложенную в новейшем исследовании Всемирного банка и Управления ООН по наркотикам и преступности⁴⁵.

Мониторинг антикоррупционного декларирования может проводиться разными госорганами и в различной форме: как отдельная процедура, как часть ежегодного отчета о деятельности госорганов, ответственных за сбор и проверку деклараций, как часть оценки системы антикоррупционных мер в отдельных органах власти т. д.

В какой бы форме ни был реализован мониторинг, критически важно, чтобы его результаты, особенно статистические данные, были доступны широкой общественности. Открытость результатов мониторинга позволит гражданскому обществу лучше оценить результаты функционирования системы антикоррупционного декларирования, а экспертному сообществу и госорганам — повысить качество предложений по совершенствованию действующей процедуры.

Анализ ситуации в России

Долгое время мониторинг реализации мер противодействия коррупции, в том числе и антикоррупционного декларирования, в России практически не осуществлялся. Первые подобные инструменты появились лишь в 2011 году.

⁴⁵ World Bank, United Nations Office on Drugs and Crime. 2012. “Public Office, Private Interests: Accountability through Income and Asset Disclosure”. Washington, DC: World Bank.

Наиболее важным из них стал мониторинг выполнения антикоррупционных мероприятий федеральными органами исполнительной власти⁴⁶. Мониторинг проводится Минэкономразвития России два раза в год. В числе прочего, в рамках мониторинга собираются и некоторые данные о реализации процедуры антикоррупционного декларирования, включая:

- общую штатную и фактическую численность госслужащих ФОИВ и членов их семей, подающих декларации;
- количество проверок достоверности и полноты деклараций, проведенных в отношении кандидатов на должности госслужбы и госслужащих;
- количество кандидатов на должности госслужбы и госслужащих, в отношении которых установлены факты представления недостоверных и/или неполных сведений о доходах;
- количество госслужащих, уволенных за представление недостоверных и/или неполных сведений о доходах.

Появление в России механизма получения актуальной информации о ходе антикоррупционных реформ — безусловно, важная новация, которую можно только приветствовать. Тем не менее существующему подходу к проведению мониторинга присущи определенные **недостатки**:

- Мониторинг не распространяется на лиц, замещающих госдолжности. Госслужащих он также охватывает не полностью — пока мониторинг проводится только в отношении федеральных госорганов, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство РФ.
- Форма предоставления информации, применяемая при проведении мониторинга, является **недостаточно детализированной**. В том, что касается антикоррупционного декларирования, она не дает возможности ответить на многие вопросы, важные для понимания реальной ситуации в данной сфере. В частности, форма не содержит вопроса о количестве должностных лиц, представивших необходимые сведения. Не собирается информация о том, какие из субъектов, наделенных соответствующим правом, стали инициаторами проверки.

⁴⁶ С формами для сбора информации можно ознакомиться по адресу: http://www.economy.gov.ru/minec/about/structure/depgosregulirineconomy/doc20120529_013.

Не фиксируются меры дисциплинарной ответственности, кроме увольнения, которые применялись к нарушителям, и т. д.

- Даже имеющиеся вопросы распределены по разным разделам формы. Отсутствует отдельный раздел, посвященный представлению и проверке сведений, содержащихся в декларациях.
- Данные, полученные в ходе мониторинга, **недоступны широкой общественности**. Подготовленный на основе мониторинга доклад представляется в Совет при Президенте РФ по противодействию коррупции. Однако в открытом доступе доклад не размещается. В результате экспертное сообщество не имеет возможности использовать важную информацию о ходе внедрения антикоррупционных мер.
- Закрытость данных не позволяет понять, в какой мере сведения, полученные в ходе мониторинга, подвергаются аналитической обработке; делаются ли на их основе какие-либо обобщенные выводы о функционировании системы декларирования и ее основных проблемах. С уверенностью можно констатировать лишь то, что показатели эффективности антикоррупционного декларирования в настоящее время не применяются.

Еще одним важным источником информации являются материалы проводимых Генеральной прокуратурой РФ и прокуратурами субъектов РФ проверок исполнения госслужащими обязанности по составлению деклараций. В отличие от полностью непубличного мониторинга, проводимого Минэкономразвития, выдержки из материалов проверок публикуются на интернет-сайте Генпрокуратуры⁴⁷. Сам по себе факт размещения такой информации в открытом доступе, несомненно, заслуживает внимания. Однако публикуемые сведения являются весьма краткими: они содержат лишь общие данные о количестве выявленных нарушений и отдельные примеры несоблюдения законодательства. При этом информация размещается в разделе «Новости», что затрудняет ее поиск.

Предлагаемые меры

⁴⁷ См. например, <http://genproc.gov.ru/news/news-71820/>, <http://genproc.gov.ru/news/news-74543/>, <http://genproc.gov.ru/news/news-74621/>.

Предусмотреть отдельную процедуру мониторинга ситуации в сфере антикоррупционного декларирования. Подготовить соответствующие формы для сбора информации. В случае если данный вариант представляется чрезмерно затратным, выделить в применяемой в настоящее время форме отдельный раздел, посвященный исключительно антикоррупционному декларированию.

Распространить мониторинг на лиц, замещающих госдолжности, и на все госорганы федерального и регионального уровней.

Существенно дополнить перечень вопросов, посвященных антикоррупционному декларированию. В частности, добавить вопросы:

- о количестве (доле) должностных лиц, представивших декларации;
- о количестве случаев непредставления деклараций членов семьи должностных лиц;
- об основаниях проведения проверки представленных сведений (об источнике информации, ставшей основанием для проведения проверки);
- о применении мер дисциплинарной ответственности за различные нарушения порядка представления сведений и т. д.

Проводить ежегодный мониторинг размещения задекларированных сведений на интернет-сайтах госорганов. Особое внимание уделять при этом полноте опубликованных сведений, удобству доступа к ним и предусмотренным возможностям поиска информации.

Ежегодно формировать и размещать в открытом доступе Национальный доклад о состоянии системы антикоррупционного декларирования в России. Он должен включать обзор основных нововведений в сфере антикоррупционного декларирования за отчетный период, детализированные статистические данные о практике сбора, публикации и проверки представленных сведений, описание наиболее значимых судебных решений, основанный на статистических данных анализ основных проблем в сфере антикоррупционного декларирования.

Публиковать в открытом доступе ФИО и должности лиц, в отношении которых были установлены факты представления неполных или недостоверных сведений и/или превышения расходов над доходами, а также информацию о масштабах допущенных ими нарушений и примененных мерах ответственности.

Публиковать в открытом доступе ежегодный сводный отчет по результатам проведения Генпрокуратурой и прокуратурами субъектов РФ проверок исполнения госслужащими обязанности по представлению деклараций. В данном докладе рекомендуется приводить детализированные статистические данные о выявленных нарушениях, а также краткие описания наиболее интересных случаев (без указания персональных данных).

Провести социологические опросы должностных лиц, обязанных представлять сведения, а также госслужащих, ответственных за их сбор и проверку. Особое внимание уделить сложностям, с которыми они сталкиваются при реализации на практике соответствующих положений законодательства.

В среднесрочной перспективе (2 года) разработать показатели эффективности, которые позволят, хотя бы до некоторой степени, оценивать реализацию антикоррупционного декларирования в стране в целом, а также в отдельных госорганах, в отдельных субъектах РФ и т. д.

Заключение

В течение нескольких последних лет в нашей стране был реализован ряд значимых мер по развитию антикоррупционного декларирования. Тем не менее сложившаяся система по-прежнему во многом несовершенна. Причины этого не сводятся к ненадлежащему исполнению установленных правил. К сожалению, соответствующие нормативные правовые акты до сих пор содержат существенные изъяны, ставящие под вопрос возможность эффективной реализации предусмотренной процедуры. Рассматриваемый в настоящее время Государственной Думой проект ФЗ «О контроле за расходами» лишь отчасти направлен на решение существующих проблем, при этом некоторые его положения также вызывают серьезные сомнения.

В докладе мы попытались, опираясь на анализ международного опыта, предложить рекомендации по повышению эффективности системы антикоррупционного декларирования в России. По нашему мнению, необходимо внести серьезные изменения в действующий порядок сбора, публикации и проверки сведений о доходах, имуществе и имущественных обязательствах, а также дополнить существующую процедуру рядом новых элементов.

- Необходимо четко указать, что целями антикоррупционного декларирования являются обнаружение «индикаторов коррупции» и выявление конфликта интересов. В соответствии с этими целями должна быть скорректирована форма Справки о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера. Перечень «индикаторов коррупции» следует закрепить в нормативных правовых актах.
- Нужно отказаться от отдельной процедуры декларирования расходов. При правильном построении декларация о доходах, имуществе и имущественных обязательствах дает достаточные сведения о расходах. Для этого необходимо, в частности, чтобы декларации содержали информацию о сделках с имуществом за отчетный период, а также о не подлежащих государственной регистрации видах активов (денежные сбережения, предметы роскоши).
- Чтобы уменьшить возможности сокрытия должностными лицами имущества, приобретенного на незаконные доходы, необходимо распространить требования о декларировании на их совершеннолетних детей. Впоследствии, возможно, нужно будет распространить эту норму и на других родственников.

- Порядок публикации задекларированных сведений в Интернете должен быть ориентирован на содействие общественному и экспертному контролю. Для этого следует регламентировать формат публикации данных. Кроме того, необходимо размещать в открытом доступе данные ежегодного мониторинга ситуации в сфере антикоррупционного декларирования: как подаются и проверяются декларации, какие организационные выводы из этого делаются, какие санкции применяются.
- Необходима регулярная сплошная проверка полноты и достоверности сведений, представленных лицами, замещающими государственные должности и должности государственной службы высшей группы категории «руководители». Проверку деклараций остальных госслужащих следует проводить на основе случайной выборки. Проверка на основании обращений должна использоваться лишь как дополнение к регулярной проверке. При этом следует расширить круг субъектов, имеющих право инициировать проверку.
- Регулярной (не зависящей от запросов) должна стать и проверка деклараций на «индикаторы коррупции». Первичный контроль «индикаторов» может быть автоматическим (машинным). Для этого необходимо внедрить специальное программное обеспечение, упрощающее заполнение и проверку деклараций, а также их последующую публикацию. Углубленная проверка деклараций проводится в случае обнаружения «индикаторов», поступления обращений или неполных (недостоверных) деклараций.
- Существенное несоответствие стоимости приобретенного имущества и прироста сбережений должностного лица и членов его семьи их законным доходам должно наказываться увольнением должностного лица в связи с утратой доверия, запретом на занятие государственных должностей и должностей госслужбы в будущем и обращением соответствующего имущества в доход государства. При этом должен быть утвержден детализированный порядок применения указанных мер ответственности.
- Следует перестать возлагать на кадровые службы все основные функции в сфере антикоррупционного декларирования. Полномочия по сбору, проверке и публикации деклараций в отношении разных групп декларантов должны быть перераспределены между различными госорганами. При этом в условиях высокого уровня коррупции в государственном аппарате особенно важно максимально использовать механизмы взаимного надзора.

- Наконец, необходимо уделить существенное внимание методической и образовательной поддержке проводимых реформ.

Наличие эффективных механизмов получения и проверки сведений о доходах, имуществе и иных интересах должностных лиц, безусловно, имеет большое значение для организации противодействия коррупции. Вместе с тем декларирование, на наш взгляд, не следует преподносить как наиболее важную меру противодействия коррупции и обсуждать в отрыве от других антикоррупционных инструментов. Внедрение действенной процедуры антикоррупционного декларирования неразрывно связано со многими другими мерами противодействия коррупции: совершенствованием порядка урегулирования конфликта интересов, обеспечением эффективных каналов получения информации о ненадлежащем поведении должностных лиц, созданием продуманной системы государственных органов, выполняющих различные функции в сфере противодействия коррупции и т. д.

В связи с этим мы планируем продолжить прикладные исследования в сфере противодействия коррупции и в ближайшем будущем подготовить серию аналогичных докладов, посвященных иным антикоррупционным инструментам. Акцент планируется сделать на трех ключевых направлениях:

- 1) Антикоррупционные механизмы, уже существующие в нашей стране. Речь идет, в том числе, о действующей процедуре урегулирования конфликта интересов, а также о закрепленных в законодательстве ограничениях на получение подарков и трудоустройство бывших должностных лиц.
- 2) Меры противодействия коррупции, которые должны быть реализованы в соответствии с международными договоренностями и Национальным планом противодействия коррупции на 2012–2013 годы. Предметом исследования, в частности, могут стать процедуры служебных разоблачений и механизмы защиты заявителей, а также методика оценки коррупционных рисков.
- 3) Антикоррупционные инструменты, необходимость применения которых вызывает сомнения у значительной части российского экспертного сообщества. Наиболее яркие примеры — создание специализированного органа по противодействию коррупции и использование провокаций к совершению коррупционного правонарушения.

Мы рассчитываем, что такие исследования будут способствовать лучшему пониманию возможностей противодействия коррупции в несовершенной

институциональной среде. Мы также надеемся, что применение результатов этих исследований на практике позволит ограничить масштабы коррупции в России.

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. Кузьминов Я. И., Смирнов С. Н., Шкаратан О. И., Якобсон Л. И., Яковлев А. А. Российская экономика: условия выживания, предпосылки развития // Вопросы экономики. — 1999. — № 7.
10. Кузьминов Я. И., Радаев В. В., Яковлев А. А., Ясин Е. Г. Институты: от заимствования к выращиванию (опыт российских реформ и возможность культивирования институциональных изменений) // Вопросы экономики. — 2005. — № 5.
11. Лукьянова Н. И. Декларирование доходов государственными гражданскими служащими и членами их семей. Проблемы правоприменения // Лоббист. — 2010. — № 5 — С. 80–84.

12. 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.
13. Савинский А. В. О роли института неосновательного обогащения в борьбе с коррупцией // Юридический мир. — 2006. — № 3. — С. 28–35.
14. 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.
15. Яковлев А. А., Гончар К. Г. Об использовании в России опыта новых индустриальных стран в формировании «институтов развития» и стимулировании инновационного экономического роста // Вопросы экономики. — 2004. — № 10.
16. Borowska A., Sitniewski, P., Suwaj, J. “Declarations of income and assets: Polish instruments assessment”. URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan027519.pdf>.
17. Burdescu R., Reid G. J., Gilman S. and Trapnell S.. 2009. “Income and Asset Declarations: Tools and Trade-Offs”. Washington, DC: World Bank Group.
18. 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.
19. 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.
20. Hellman Joel S. 1998. “Winners take all: The Politics of Partial Reform in Postcommunist Transitions”. World Politics. — Vol. 50. — P. 203–234.
21. Gymez N. 2007. “Declaraciones Juradas de Funcionarios Pбlicos: Una herramienta para la prevenciyn y control de la corrupciyn. Tecnologia informбtica y gestiyn pбblica”. Buenos Aires: Oficina Anticorruptiyn. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
22. Gong T. 2011. “An “institutional turn” in integrity management in China”. International Review of Administrative Sciences. — Vol. 77, No. 4. — P. 671–686.

23. Guillermo J. 2007. “The Romanian legal framework on illicit enrichment”. Consultancy paper for the American Bar Association, CEELI Program. Washington DC: ABA.
24. Messick R. 2009. “Income and assets declarations: Issues to consider in developing a disclosure regime”. U4 Issue, 2009:6.
25. North D., Wallis J., Webb S., Weingast B. 2007. “Limited Access Orders in the Developing World: A New Approach to the Problems of Development”, Policy Research Working Paper 4359, Washington DC: World Bank.
26. North D., Wallis J., Webb S., Weingast B. (eds) “In the Shadow of Violence. Politics, Economics, and the Problems of Development” — Cambridge: Cambridge University Press, 2012.
27. OECD. 2011. “Fighting Corruption in Eastern Europe and Central Asia. Asset Declarations for Public Officials. A Tool to Prevent Corruption”. — OECD Publishing.
28. 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.
29. Rodrik D., ed. “In Search of Prosperity: Analytic Narratives on Economic Growth” — Princeton, NJ: Princeton University Press, 2003Schulz-Herzenberg C. and R. Vickerman. 2009. “Financial disclosure requirements in South Africa 2004–2008”. Pretoria: Institute for Security Studies.
30. Rodrik Dani, 2008. “Second–Best Institutions”, American Economic Review, American Economic Association, vol. 98(2), p. 100–104.
31. 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.
32. World Bank, United Nations Office on Drugs and Crime. 2012. “Public Office, Private Interests: Accountability through Income and Asset Disclosure”. — Washington, DC: World Bank.

Приложение. Типовые «развилки» при внедрении антикоррупционного декларирования

Данный раздел содержит основные «развилки» (точки выбора), которые, на наш взгляд, должна пройти любая страна, внедряющая законодательство об антикоррупционном декларировании. Невнимательное отношение к каким-либо из этих «развилкам», даже тем, что могут показаться техническими и незначительными, может негативно сказаться на эффективности всей процедуры декларирования в целом.

Условные обозначения:

- *курсивом* выделен вариант, существующий в настоящее время или предлагаемый в проекте ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»;
- **жирным шрифтом** выделен вариант, рекомендуемый авторами доклада;
- **одновременно курсив и жирный шрифт** используются, когда существующий и предлагаемый варианты совпадают.

Раздел 1. Цель декларирования			
«Развилка» 1. Цель декларирования			
<i>Вариант 1. Цель — выявление «индикаторов коррупции» (фактов, свидетельствующих о возможном совершении должностным лицом коррупционных правонарушений).</i>	Вариант 2. Цель — обнаружение конфликта интересов и предупреждение коррупционных правонарушений.	Вариант 3. Цель — выявление и «индикаторов коррупции», и обнаружение конфликта интересов.	
		Вариант 3.1. Две разные формы деклараций.	Вариант 3.2. Единая форма декларации.
Раздел 2. Содержание и форма деклараций			
«Развилка» 2. Содержание — общие подходы			
<i>Вариант 1. Для всех категорий должностных лиц требования к содержанию деклараций единые.</i>		Вариант 2. Требования к содержанию деклараций различны для разных категорий должностных лиц.	
«Развилка» 3. Форма декларации			
Вариант 1. Форма деклараций, подаваемых при назначении		<i>Вариант 2. Форма деклараций, подаваемых при назначении на должность и при</i>	

на должность и при увольнении с нее, отличается от формы регулярно подаваемых деклараций.		<i>увольнении с нее, не отличается от формы регулярно подаваемых деклараций.</i>	
«Развилка» 4. Содержание			
<i>Вариант 1. Представляются сведения:</i>		Вариант 2. Представляются сведения:	
<ul style="list-style-type: none"> • о доходах; • об имуществе (+ о расходах); • об обязательствах имущественного характера. 		<ul style="list-style-type: none"> • о доходах; • об имуществе; • об обязательствах имущественного характера; • о предыдущих местах работы; • о выполнении иной оплачиваемой работы и неоплачиваемом участии в работе различных организаций; • о поступивших предложениях будущего трудоустройства; • о подарках и т. д. 	
«Развилка» 5. Содержание — доходы			
<i>Вариант 1. Представляются сведения о размерах доходов, но не об их источнике.</i>	<i>Вариант 2. Представляются сведения об источнике доходов, но не об их размерах.</i>	Вариант 3. Представляются сведения о размере и источнике доходов.	
«Развилка» 6. Содержание — доходы			
<i>Вариант 1. Представляются сведения о любых доходах вне зависимости от их вида, источника, размера.</i>	<i>Вариант 2. Представляются сведения о доходах свыше определенного размера.</i>	<i>Вариант 3. Представляются сведения обо всех доходах, кроме отдельных их видов (госпособия, субсидия и т. п.)</i>	Вариант 4. Представляются сведения о любых доходах. Должностные лица не привлекаются к ответственности в случае недекларирования доходов, которые точно не имеют коррупционной природы.
«Развилка» 7. Содержание — имущество			
<i>Вариант 1. В регулярно подаваемых декларациях представляются сведения об имуществе, находящемся в собственности на отчетную дату.</i>	<i>Вариант 2. В регулярно подаваемых декларациях представляются сведения только об имуществе, приобретенном или отчужденном в течение отчетного периода.</i>		Вариант 3. В декларациях представляются сведения о сделках по приобретению товаров и услуг, об иных операциях с имуществом за отчетный период.
«Развилка» 8. Содержание — имущество			

<i>Вариант 1. Представляются сведения только об имуществе, подлежащем госрегистрации (недвижимость, транспортные средства), ценных бумагах и банковских счетах.</i>		Вариант 2. Представляются сведения о любом имуществе свыше определенной стоимости, в т. ч. об имуществе, не подлежащем госрегистрации (ювелирные изделия, произведения искусства).	
«Развилка» 9. Содержание — имущество			
<i>Вариант 1. Сведения о сбережениях в наличных деньгах не представляются.</i>		Вариант 2. Представляются сведения о сбережениях в наличных деньгах свыше определенной суммы.	
«Развилка» 10. Содержание — имущество			
<i>Вариант 1. Сведения об источнике средств, на которые было приобретено имущество, представляются на регулярной основе.</i>	<i>Вариант 2. Сведения об источнике средств, на которые было приобретено имущество, не представляются.</i>	Вариант 3. Сведения об источнике средств, на которые было приобретено имущество, представляются, если было обнаружено несоответствие расходов доходам.	
«Развилка» 11. Содержание — имущество			
<i>Вариант 1. Сведения о стоимости имущества не представляются.</i>	Вариант 2. Представляются сведения о цене приобретения имущества (услуг). Если имущество получено в дар (в наследство) или создано самим собственником, представляются сведения о его рыночной цене.	<i>Вариант 3. Представляются сведения о рыночной цене имущества.</i>	<i>Вариант 4. Представляются сведения о цене, по которой было приобретено имущество, а также о его актуальной рыночной цене.</i>
«Развилка» 12. Содержание — имущество			
<i>Вариант 1. Сведения об имуществе представляются вне зависимости от его стоимости.</i>	Вариант 2. Представляются сведения об имуществе стоимостью сверх определенного лимита.		
	<i>Вариант 2.1. Представляются сведения об имуществе стоимостью свыше определенного процента от дохода должностного лица и членов его семьи.</i>	<i>Вариант 2.2. Представляются сведения об имуществе, стоимость которого превышает определенную абсолютную величину.</i>	Вариант 2.3. Представляются сведения об имуществе, стоимость которого превышает определенную абсолютную величину и определенный процент от дохода должностного лица и членов его семьи.
«Развилка» 13. Содержание — декларирование расходов			
<i>Вариант 1. Для декларирования расходов создается отдельная процедура, существующая одновременно с декларированием доходов</i>		Вариант 2. Отдельная процедура для декларирования расходов не создается. Необходимые сведения представляются в рамках декларирования доходов и имущества.	

и имущества.				
Раздел 3. Круг лиц, обязанных представлять декларации				
«Развилка» 14. Круг лиц, обязанных представлять декларации — должностные лица				
Вариант 1. Все лица, замещающие госдолжности, и все госслужащие.		Вариант 2. Все лица, замещающие госдолжности, и госслужащие, замещающие должности с высоким коррупционным риском.		
«Развилка» 15. Круг лиц, обязанных представлять декларации, — должностные лица				
Вариант 1. Разработана методика оценки коррупционных рисков при реализации госорганом его функций и методика оценки коррупциогенности должностей.		<i>Вариант 2. Методика оценки коррупционных рисков при реализации госорганом его функций и методика оценки коррупциогенности должностей не разработаны.</i>		
«Развилка» 16. Круг лиц, обязанных представлять декларации, — администрирование перечня должностей				
Вариант 1. Перечень должностей госоргана, на которые распространяется требование декларирования, утверждает внешний госорган (должностное лицо).		Вариант 2. Перечень должностей госоргана, на которые распространяется требование декларирования, утверждает руководитель госоргана.		
		Вариант 2.1. Перечень согласовывается с вышестоящей инстанцией.	<i>Вариант 2.2. Перечень не согласовывается с вышестоящей инстанцией.</i>	
«Развилка» 17. Круг лиц, обязанных представлять декларации, — администрирование перечня должностей				
Вариант 1. Администрирование персонального перечня должностных лиц, обязанных представлять декларации, осуществляет внешний госорган.		Вариант 2. Администрирование персонального перечня должностных лиц, обязанных представлять декларации, осуществляет кадровая служба (иное структурное подразделение госоргана).		
		Вариант 2.1. Внешняя инстанция осуществляет надзор за правильностью составления перечня.	<i>Вариант 2.2. Внешний надзор за правильностью составления перечня не осуществляется.</i>	
«Развилка» 18. Круг лиц, обязанных представлять сведения, — члены семьи				
<i>Вариант 1. Сведения представляют супруг (супруга) и несовершеннолетние члены семьи.</i>	Вариант 2. Сведения представляют супруг (супруга)	Вариант 3. Сведения представляет более широкий круг родственников (дети, родители, братья)	Вариант 4. Сведения первоначально представляет узкий круг родственников (супруги и дети), но в случае проведения в отношении должностного лица проверки и/или судебного разбирательства по обвинению	Вариант 5. Круг родственников, обязанных подавать декларации, различается в зависимости от представляемых сведений. Сведения о доходах и имуществе подает узкий круг родственников, а сведения об источниках доходов — более широкий.

<i>шеннолетние дети.</i>	и все дети.	и сестры и т. д.).	в коррупции декларацию представляет более широкий круг родственников.
Раздел 4. Порядок представления деклараций			
«Развилка» 19. Порядок представления сведений — формат			
<i>Вариант 1. Сведения представляются в бумажной форме.</i>	Вариант 2. Сведения представляются в электронной форме.	Вариант 3. Сведения представляются в электронной форме, за исключением случаев, когда у органа нет возможности собирать и обрабатывать сведения в электронной форме.	
«Развилка» 20. Порядок представления сведений — первоначальное представление сведений			
<i>Вариант 1. Сведения представляются при прохождении конкурса на должность госслужбы.</i>		Вариант 2. Сведения представляются при назначении на должность.	
«Развилка» 21. Порядок представления сведений — периодичность			
Вариант 1. Сведения представляются ежегодно.		Вариант 2. Сведения представляются с большей периодичностью (например, раз в два года).	
«Развилка» 22. Порядок представления сведений — периодичность			
<i>Вариант 1. Сведения об изменении существенных обстоятельств отдельно не представляются — они указываются в регулярно подаваемой декларации.</i>	Вариант 2. Сведения об изменении существенных обстоятельств (например, приобретение дорогостоящего имущества) представляются в течение определенного срока после изменения обстоятельств.		Вариант 3. Представляются лишь некоторые сведения об изменении существенных обстоятельств. Например, информация о появлении нового источника дохода, который может привести к конфликту интересов.
«Развилка» 23. Порядок представления сведений — периодичность			
Вариант 1. Сведения представляются при увольнении с должности.		<i>Вариант 2. При увольнении с должности сведения не представляются.</i>	
«Развилка» 24. Порядок представления сведений — периодичность			
Вариант 1. Требование декларирования распространяется на бывших должностных лиц в течение определенного срока после увольнения со		Вариант 2. Требования о декларировании не распространяются на бывших должностных лиц.	

службы.					
«Развилка» 25. Порядок представления сведений — внесение изменений и дополнений					
Вариант 1. Установлен предельно допустимый срок внесения изменений и дополнений в декларацию.			Вариант 2. Не установлен предельно допустимый срок внесения изменений и дополнений в декларацию.		
1 месяц		<i>Более 1 месяца</i>			
«Развилка» 26. Порядок представления сведений — внесение изменений и дополнений					
Вариант 1. Установлено требование представления письменных объяснений в случае внесения изменений и дополнений в декларацию.			Вариант 2. Требование представления письменных объяснений в случае внесения в декларацию изменений и дополнений не установлено.		
«Развилка» 27. Порядок представления сведений — санкции					
Вариант 1. Установлены санкции за представление сведений с нарушением сроков.			Вариант 2. Представление сведений с нарушением сроков приравнивается к непредставлению сведений.		<i>Вариант 3. Не установлены санкции за представление сведений с нарушением сроков.</i>
Дисциплинарные	Административные	Уголовные			
«Развилка» 28. Порядок представления сведений — санкции					
Вариант 1. Установлены санкции за непредставление сведений.			Вариант 2. Не установлены санкции за непредставление сведений.		
Дисциплинарные	Административные	Уголовные			
«Развилка» 29. Порядок представления сведений — санкции					
Вариант 1. Предусмотрены санкции за непредставление сведений в отношении членов семьи должностного лица.			<i>Вариант 2. Санкции за непредставление сведений в отношении членов семьи должностного лица не предусмотрены.</i>		
«Развилка» 30. Порядок представления сведений — урегулирование спорных ситуаций					
Вариант 1. Предусмотрен порядок урегулирования ситуаций, когда должностное лицо по объективным причинам не может представить декларации			Вариант 2. Не предусмотрен порядок урегулирования ситуаций, когда должностное лицо по объективным причинам не может представить декларации родственников.		

<i>родственников.</i>			
Раздел 5. Публикация деклараций			
«Развилка» 31. Публикация сведений			
Вариант 1. Декларации конфиденциальны.	Вариант 2. Декларации публичны.		Вариант 3. Публичными являются декларации отдельных категорий должностных лиц, остальные декларации являются конфиденциальными.
	Вариант 2.1. Публичной является вся информация за исключением номера паспорта и места жительства лица, представившего декларацию.	Вариант 2.2. Публичной является агрегированная информация о размерах и/или источниках доходов, об основных характеристиках имущества.	
«Развилка» 32. Публикация сведений			
<i>Вариант 1. Для всех категорий должностных лиц требования к публикации деклараций единые.</i>		Вариант 2. Требования к публикации деклараций различны для разных категорий должностных лиц.	
«Развилка» 33. Публикация сведений			
Вариант 1. Публикуется общая сумма дохода.	Вариант 2. Публикуется общая сумма дохода по основному месту службы и общая сумма дохода из иных источников.	<i>Вариант 3. Публикуется общая сумма по каждому виду дохода.</i>	Вариант 4. Публикуется общая сумма по каждому виду дохода и каждому источнику.
«Развилка» 34. Публикация сведений			
Вариант 1. Публичные сведения представляются по запросу.	Вариант 2. Публичные сведения размещаются в открытом доступе.		
	Вариант 2.1. Публичные сведения размещаются в печатных изданиях.	<i>Вариант 2.2. Публичные сведения размещаются на официальных интернет-сайтах госорганов.</i>	Вариант 2.3. Публичные сведения размещаются на специализированном портале с единой точкой доступа.
«Развилка» 35. Публикация сведений			
Вариант 1. Утвержден порядок публикации уточненных и дополненных сведений.		<i>Вариант 2. Порядок публикации уточненных и дополненных сведений не утвержден.</i>	

«Развилка» 36. Публикация сведений			
Вариант 1. В обязательном порядке публикуется информация о непредставлении декларации членом семьи должностного лица.		<i>Вариант 2. Информация о непредставлении декларации членом семьи должностного лица не публикуется.</i>	
«Развилка» 37. Публикация сведений			
Вариант 1. Требования к публикации деклараций являются едиными для должностных лиц и членов их семей.	Вариант 2. Требования к публикации деклараций должностных лиц отличаются от требований к публикации деклараций членов их семей.		
	Вариант 2.1. Публикуемые сведения о доходах и имуществе членов семей менее подробны, чем сведения о доходах и имуществе должностных лиц.	Вариант 2.2. Декларации членов семей должностных лиц конфиденциальны.	
«Развилка» 38. Публикация сведений			
Вариант 1. В декларации разделены публичная и конфиденциальная части.	<i>Вариант 2. Публичная и конфиденциальная части не разделены, сведения для опубликования формируются ответственным госорганом (структурным подразделением).</i>		
	Вариант 2.1. Сведения для опубликования формируются автоматически с помощью специализированного ПО.	<i>Вариант 2.2. Сведения для опубликования формируются без использования специализированного ПО.</i>	
Раздел 6. Проверка деклараций			
«Развилка» 39. Проверка деклараций — виды проверки			
Вариант 1. Предусмотрены следующие виды проверки: <ul style="list-style-type: none">• проверка полноты и достоверности представленных сведений.	<i>Вариант 2. Предусмотрены следующие виды проверки:</i> <ul style="list-style-type: none">• проверка полноты и достоверности представленных сведений;• проверка на наличие «индикаторов коррупции».	Вариант 3. Предусмотрены следующие виды проверки: <ul style="list-style-type: none">• проверка полноты и достоверности представленных сведений;• проверка на наличие «индикаторов коррупции»;• проверка на наличие конфликта интересов.	
«Развилка» 40. Проверка деклараций — проверка полноты и достоверности сведений — основания для проведения проверки			
Вариант 1. Сплошная	Вариант 2. Проверка на основе случайной	<i>Вариант 3. Проверка по запросам (только при</i>	Вариант 4. Комбинация вариантов 1, 2, 3. В отношении определенных категорий должностных лиц проводится сплошная проверка,

проверка — все декларации проверяются на полноту и достоверность.	выборки (отбирается определенный процент деклараций).	получении соответствующей информации от уполномоченных физических лиц и организаций).	в отношении остальных — проверка на основе случайной выборки, в качестве дополнения — проверка по запросам.
«Развилка» 41. Субъекты, наделенные правом направлять запросы			
Вариант 1. <ul style="list-style-type: none"> • правоохранительные органы, иные госорганы, органы местного самоуправления, сотрудники подразделений по профилактике коррупционных и иных правонарушений, иные должностные лица госорганов, органов местного самоуправления, Банка России, Пенсионного фонда РФ, Фонда соцстрахования РФ, Федерального фонда обязательного медстрахования, иных организаций, создаваемых РФ на основании федеральных законов; • постоянно действующие руководящие органы политических партий и иных общероссийских общественных объединений; • Общественная палата РФ; • общероссийские СМИ. 		Вариант 2. Вариант 1 плюс: <ul style="list-style-type: none"> • члены представительных органов власти; • некоммерческие организации; • граждане (группы граждан). 	Вариант 3. Вариант 1 или 2 с дифференциацией по уровням власти. Для должностных лиц, замещающих более высокие должности, круг субъектов, наделенных правом подавать запросы, шире.
«Развилка» 42. Проверка деклараций — проверка полноты и достоверности сведений — способы проведения проверки			
Вариант 1. Сопоставление представленных сведений с данными государственных регистров осуществляется в рамках бумажного документооборота.	Вариант 2. Сопоставление представленных сведений с данными государственных регистров осуществляется в рамках электронного документооборота.		
	Вариант 2.1. Автоматизирован процесс направления запросов в госорганы и получения ответов на них.	Вариант 2.2. Автоматизирован процесс сопоставления представленных сведений с данными государственных реестров.	
«Развилка» 43. Проверка деклараций — проверка полноты и достоверности сведений — способы проведения проверки			
Вариант 1. Проверка сводится к сопоставлению представленных сведений с данными госреестров (недвижимость, транспортные средства), с информацией, представленной банками, кредитными организациями и держателями реестров ценных бумаг.	Вариант 2. Проверка, кроме сопоставлений, указанных в варианте 1, включает в себя сопоставление представленных сведений: <ul style="list-style-type: none"> • с декларациями за предыдущие отчетные периоды; • с иными декларациями, подававшимися должностными лицами. 		

«Развилка» 44. Проверка деклараций — проверка полноты и достоверности сведений — санкции			
Вариант 1. За представление недостоверных сведений применяются меры дисциплинарной ответственности.	Вариант 2. За представление недостоверных сведений применяются меры административной ответственности.	Вариант 3. За представление недостоверных сведений применяются меры уголовной ответственности.	Вариант 4. Та или иная комбинация вариантов 1—3.
«Развилка» 45. Проверка деклараций — проверка на наличие «индикаторов коррупции» — основания для проведения проверки			

Вариант 1. Сплошная проверка — все представленные декларации проверяются на наличие «индикаторов коррупции».	Вариант 3. Выборочная проверка — на основе случайной выборки отбирается определенный процент деклараций.	<i>Вариант 4. Проверка по запросам. Проверка проводится только при получении запросов от физических лиц и организаций.</i>	Вариант 5. Комбинация вариантов 1, 2, 3. Первичную проверку проходят все декларации. Углубленную проверку проходят: <ul style="list-style-type: none"> • декларации, в которых «индикаторы коррупции» были обнаружены в ходе первичной проверки; • декларации должностных лиц, представивших неполные и/или недостоверные сведения; • декларации должностных лиц, в отношении которых поступило соответствующее письменное обращение.
---	--	--	---

В варианте 5 есть ссылка на вариант 2, но в таблице он отсутствует: есть варианты 1, 3, 4 и 5.

«Развилка» 46. Проверка деклараций — проверка на наличие «индикаторов коррупции» — содержание проверки

<i>Вариант 1. Проводится проверка стоимости приобретенного имущества на соответствие официальным доходам.</i>	Вариант 2. Проводится проверка на соответствие официальным доходам: <ul style="list-style-type: none"> • стоимости приобретенного имущества; • прироста банковских сбережений; • погашения долговых обязательств. 	Вариант 3. Проводится проверка на соответствие официальным доходам: <ul style="list-style-type: none"> • стоимости приобретенного имущества; • прироста банковских сбережений; • погашения долговых обязательств; а также проверка на наличие иных «индикаторов коррупции», например: <ul style="list-style-type: none"> • приобретение имущества по цене заведомо ниже рыночной; • продажа имущества по цене заведомо выше рыночной; • получение дохода, существенно превышающего среднерыночный уровень оплаты труда за аналогичную деятельность.
---	--	---

«Развилка» 47. Проверка деклараций — проверка на наличие «индикаторов коррупции» — содержание проверки		
<i>Вариант 1. Проводится проверка на соответствие официальным доходам отдельных расходов (сделок).</i>	Вариант 2. Проводится проверка на соответствие официальным доходам отдельных расходов (сделок) и совокупного размера расходов (сделок) за отчетный период.	
«Развилка» 48. Проверка деклараций — проверка на наличие «индикаторов коррупции» — способы проведения проверки		
Вариант 1. Сопоставление количественных показателей (доходов, расходов, банковских сбережений) производится автоматически с использованием специального ПО.	<i>Вариант 2. Сопоставление количественных показателей (доходов, расходов, банковских сбережений) производится вручную — без использования специального ПО.</i>	
«Развилка» 49. Проверка деклараций — проверка на наличие «индикаторов коррупции» — субъекты проверки		
<i>Вариант 1. Проверка на наличие «индикаторов коррупции» проводится в т. ч. в отношении бывших должностных лиц.</i>	Вариант 2. Проверка на наличие «индикаторов коррупции» не проводится в отношении бывших должностных лиц.	
«Развилка» 50. Проверка деклараций — публикация результатов проверок		
Вариант 1. Информация о проведении проверок и их краткие результаты публикуются в открытом доступе.	<i>Вариант 2. Информация о проведении проверок и их краткие результаты не публикуются в открытом доступе.</i>	
Раздел 7. Действия по результатам декларирования		
«Развилка» 51. Действия по результатам декларирования — незаконное обогащение — процедура		
<i>Вариант 1. Незаконным обогащением считается любое несоответствие расходов (и прироста банковских сбережений) официальному доходу.</i>	Вариант 2. Незаконным обогащением считается существенное несоответствие расходов (и прироста банковских сбережений) официальному доходу.	
	Вариант 2.1. Установлена точная сумма существенного несоответствия расходов официальному доходу.	<i>Вариант 2.2. Точная сумма существенного несоответствия расходов официальному доходу не установлена.</i>
«Развилка» 52. Действия по результатам декларирования — незаконное обогащение — пороговое значение		
Необходимо определить механизм расчета суммы, с которой сопоставляется стоимость приобретенного имущества и/или прирост сбережений. Предлагается следующий подход:		

<p>1) Для увеличения банковских вкладов госслужащий располагает следующими средствами: Доход, полученный госслужащим за отчетный период (Дгс) + Доход, полученный членами его семьи за отчетный период (Дчс). Подозрительным является любое увеличение банковских вкладов сверх этой суммы.</p> <p>2) Для совершения любых расходов госслужащий располагает следующими средствами: Дгс + Дчс + Сумма, на которую уменьшились сбережения (банковские вклады) госслужащего за отчетный период (С) + Сумма кредитов, полученных госслужащим и членами его семьи за отчетный период (К). Расходы (отдельные или совокупные) госслужащего и членов его семьи, превышающие обозначенную сумму, являются подозрительными и нуждаются в объяснении.</p>				
<p>«Развилка» 53. Действия по результатам декларирования — незаконное обогащение — получение объяснений</p>				
<p>Вариант 1. В законодательстве предусмотрена обязанность должностного лица при выявлении несоответствия расходов доходам или иных «индикаторов коррупции» в установленный срок представить письменные объяснения уполномоченному госоргану.</p>			<p>Вариант 2. В законодательстве не предусмотрена обязанность должностного лица в случае выявления несоответствия расходов доходам или иных «индикаторов коррупции» в установленный срок представить письменные объяснения уполномоченному госоргану.</p>	
<p>«Развилка» 54. Действия по результатам декларирования — незаконное обогащение — ответственность</p>				
<p>Вариант 1. Ответственность за несоответствие стоимости приобретенного имущества и банковских сбережений официальным доходам не установлена.</p>		<p>Вариант 2. Ответственность за несоответствие стоимости приобретенного имущества и банковских сбережений официальным доходам установлена.</p>		
		<p><i>Дисциплинарная</i></p>	<p>Административная</p>	<p>Уголовная</p>
<p>«Развилка» 55. Действия по результатам декларирования — незаконное обогащение — ответственность</p>				
<p>Вариант 1. Установлен детализированный порядок применения мер ответственности за несоответствие стоимости приобретенного имущества и банковских сбережений доходам:</p> <ul style="list-style-type: none"> • обеспечена взаимосвязь мер дисциплинарной ответственности и соответствующего решения суда; • четко определены права и обязанности госоргана, наделенного правом обращения в суд с заявлением об обращении имущества должностного лица в доход государства; • определены правила изъятия незаконно приобретенного имущества в доход государства. 				<p>Вариант 2. Не установлен детализированный порядок применения мер ответственности за несоответствие стоимости приобретенного имущества и банковских сбережений официальным доходам.</p>
<p>«Развилка» 56. Действия по результатам декларирования — урегулирование конфликта интересов</p>				

Вариант 1. Предусмотрена процедура урегулирования конфликтов интересов, обнаруженных в результате декларирования.		<i>Вариант 2. Процедура урегулирования конфликтов интересов, обнаруженных в результате декларирования, не предусмотрена.</i>	
Раздел 8. Регулирующие государственные органы (Федеральный уровень — исполнительная власть)			
«Развилка» 57. Принципы построения системы регулирующих государственных органов			
Вариант 1. Система регулирующих госорганов единая для всех должностных лиц исполнительной ветви власти.	Вариант 2. Для разных категорий должностных лиц создаются отдельные системы регулирующих госорганов.		
	<i>Вариант 2.1. Отдельные системы регулирующих госорганов создаются:</i> <ul style="list-style-type: none"> • для лиц, замещающих государственные должности; • для государственных служащих. 	Вариант 2.2. Отдельные системы регулирующих госорганов создаются: <ul style="list-style-type: none"> • для лиц, замещающих госдолжности, и госслужащих, замещающих должности категории «руководители» высшей группы должностей; • для остальных госслужащих. 	Вариант 2.3. Отдельные системы регулирующих госорганов создаются: <ul style="list-style-type: none"> • для лиц, замещающих госдолжности; • для госслужащих, замещающих должности категории «руководители» высшей группы должностей; • для остальных госслужащих.
«Развилка» 58. Распределение функций			
Вариант 1. Возложить все функции в сфере антикоррупционного декларирования на единый госорган.		Вариант 2. Распределить функции в сфере антикоррупционного декларирования между различными госорганами (например, разделить функции сбора и проверки деклараций).	
Вариант 1.1. Возложить все функции в сфере антикоррупционного декларирования на специализированный госорган в сфере борьбы с коррупцией.	<i>Вариант 1.2. Возложить все функции в сфере антикоррупционного декларирования на иной госорган.</i>		
«Развилка» 59. Роль кадровых служб			
Вариант 1. Кадровые службы не участвуют в осуществлении функций в сфере антикоррупционного декларирования.	Вариант 2. На кадровые службы возложены только функции по сбору и публикации деклараций. Функции по проверке деклараций возложены на иные госорганы, обладающие опытом и ресурсами для проведения	Вариант 3. На кадровые службы возложены практически все функции в сфере антикоррупционного декларирования, однако контролирующие органы осуществляют надзор за практикой	<i>Вариант 4. На кадровые службы возложены практически все функции в сфере антикоррупционного декларирования, включая сбор, публикацию и проверку деклараций.</i>

	расследований.	проведения проверок.	
«Развилка» 60. Надзор за проверяющими			
Вариант 1. Созданы процедуры взаимоконтроля госорганов, в рамках которых декларации сотрудников государственного органа, осуществляющих проверку деклараций, проверяются не ими самими, а сотрудниками другого органа власти.		Вариант 2. Возможна ситуация, при которой декларации сотрудников государственного органа, осуществляющих проверку деклараций, проверяются ими самими, а не сотрудниками другого органа власти.	