

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования

**АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
(ФГБОУ ВО «АмГУ»)**

Факультет юридический
Кафедра конституционного права
Направление подготовки 40.03.01 – Юриспруденция

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ

Зам. зав. кафедрой

Д.С. Насырова Д.С. Насырова

« 15 » 06 2021 г.

БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА

на тему: Контроль имущественного положения должностных лиц и членов их семей как правовой механизм противодействия коррупции на государственной и муниципальной службе

Исполнитель

студент группы 721 об 2

О.О. Ковалева 15.06.21
(подпись, дата)

О.О. Ковалева

Руководитель

канд. юрид. наук

А.Р. Галоян 15.06.21
(подпись, дата)

А.Р. Галоян

Нормоконтроль

О.В. Громова 14.06.21
(подпись, дата)

О.В. Громова

Благовещенск 2021

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
(ФГБОУ ВО «АмГУ»)

Факультет юридический
Кафедра конституционного права

УТВЕРЖДАЮ
Зам. зав. кафедрой
_____ Д.С. Насырова
«01» 10 _____ 2020 г.

ЗАДАНИЕ

К бакалаврской работе студента Ковалевой Ольги Олеговны

1. Тема бакалаврской работы: Контроль имущественного положения должностных лиц и членов их семей как правовой механизм противодействия коррупции на государственной и муниципальной службе

(утверждена приказом от 05.04.2021 г. № 658-уч)

2. Срок сдачи студентом законченной работы (проекта): 15.06.2021 г.

3. Исходные данные к бакалаврской работе: Конституция РФ, ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», ФЗ «О противодействии коррупции», ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам».

4. Содержание выпускной квалификационной работы (перечень подлежащих разработке вопросов): Антикоррупционные стандарты на государственной гражданской службе в механизме противодействия коррупции; правовые основы осуществления контроля имущественного положения государственных гражданских служащих и членов их семей; реализация обязанности декларирования расходов и доходов государственных гражданских служащих и членов их семей.

5. Перечень материалов приложения: (наличие чертежей, таблиц, графиков, схем, программных продуктов, иллюстративного материала и т.п.): нет

6. Консультанты по выпускной квалификационной работе (с указанием относящихся к ним разделов): нет

7. Дата выдачи задания: 01.10.2020 г.

Руководитель бакалаврской работы (проекта): Галоян Арпеник Ремиковна, к.ю.н.

Задание принял к исполнению (дата): 01.10.2020 г. _____

(подпись студента)

РЕФЕРАТ

Бакалаврская работа содержит 53 с., 50 источников.

КОРРУПЦИЯ, ПРОФИЛАКТИКА КОРРУПЦИИ, АНТИКОРРУПЦИОННЫЙ СТАНДАРТ, ГРАЖДАНСКИЙ СЛУЖАЩИЙ, ЧЛЕНЫ СЕМЬИ ГРАЖДАНСКОГО СЛУЖАЩЕГО, ЗАПРЕТЫ, ОГРАНИЧЕНИЯ

Цель настоящей бакалаврской работы – анализ правового регулирования осуществления контроля имущественного положения государственных гражданских служащих и членов их семей.

Объект исследования можно сформулировать через систему общественных отношений, возникающих при осуществлении контроля имущественного положения государственных гражданских служащих и членов их семей, направленных на противодействие коррупции.

Предмет исследования – нормативные акты, регламентирующие контроль имущественного положения государственных гражданских служащих и членов их семей, материалы судебной практики, правоприменительные акты, специальная юридическая литература.

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	6
1 Контроль имущественного положения государственных гражданских служащих и членов их семей как правовой механизм противодействия коррупции	8
1.1 Антикоррупционные стандарты на государственной гражданской службе в механизме противодействия коррупции	8
1.2 Правовые основы осуществления контроля имущественного положения государственных гражданских служащих и членов их семей	15
2 Реализация обязанности декларирования расходов и доходов государственных гражданских служащих и членов их семей	19
2.1 Обязанность государственных гражданских служащих предоставлять сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера	19
2.2 Порядок осуществления контроля за соответствием расходов государственного гражданского служащего и членов его семьи доходу	24
2.3 Меры юридической ответственности за нарушение требований о декларировании расходов и доходов государственных гражданских служащих и членов их семей	34
Заключение	44
Библиографический список	47

ОПРЕДЕЛЕНИЯ, ОБОЗНАЧЕНИЯ, СОКРАЩЕНИЯ

ГК РФ – Гражданский кодекс Российской Федерации;

НК РФ – Налоговый кодекс Российской Федерации;

ФЗ – Федеральный закон.

ВВЕДЕНИЕ

Термин «коррупция» имеет латинское происхождение и изначально в римском праве означал противоправное действие соответствующего должностного лица, с целью «порчи», «разложения» нормального хода судебного процесса, то есть суть коррупции не в подкупе или продажности служащих, а в нарушении единства – «порче», «разложении» органов государственной власти.

В современном мире коррупция превратилась в интернациональную проблему, свойственную всем странам, независимо от их политического устройства и уровня экономического развития, отличаются лишь масштаб и формы ее проявления.

В нашей стране о коррупции в различных сферах отношений говорят и пишут много. Государственные служащие достаточно часто оказываются в центре коррупционных скандалов, в результате которых причиняется вред охраняемым законом государственным и общественным интересам. Так, по результатам опроса Общероссийского общественного фонда «Общественное мнение», проведенного в марте 2019 г., 43 % россиян считают, что уровень коррупции в Российской Федерации в настоящее время повышается, 27 % – что не меняется, а 12 % – что снижается¹. При ответе на вопрос, почему уровень коррупции в России выше, чем в большинстве европейских стран, 10 % респондентов ответили, что это результат безнаказанности, слабой борьбы с коррупцией, попустительства властей, 6 % указали, что это сложилось исторически, вследствие менталитета россиян, а 3 % граждан указали на несовершенство законов и несоблюдение законодательства.

Теоретики права и правоприменители предлагают различные способы оптимизации законодательства, новые виды профилактических мер, ориентированных на разных субъектов. Поэтому контроль имущественного положения

¹ Официальный сайт Общероссийского общественного фонда «Общественное мнение» [Электронный ресурс]. URL: <https://fom.ru/Bezopasnost-i-pravo/14185>. (Дата обращения: 30.05.2021).

государственных гражданских служащих и членов их семей как правовой механизм противодействия коррупции является актуальной темой.

Особое место в правовом механизме противодействия коррупции занимает контроль имущественного положения государственных гражданских служащих и членов их семей.

Цель настоящей бакалаврской работы – анализ правового регулирования осуществления контроля имущественного положения государственных гражданских служащих и членов их семей.

Объект исследования можно сформулировать через систему общественных отношений, возникающих при осуществлении контроля имущественного положения государственных гражданских служащих и членов их семей, направленных на противодействие коррупции.

Предмет исследования – нормативные акты, регламентирующие контроль имущественного положения государственных гражданских служащих и членов их семей, материалы судебной практики, специальная юридическая литература.

Задачи исследования:

- рассмотреть в механизме противодействия антикоррупционные стандарты на государственной гражданской службе;
- проанализировать правовые основы контроля имущественного положения государственных гражданских служащих и членов их семей;
- раскрыть обязанности государственных гражданских служащих предоставлять сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера
- изучить порядок осуществления контроля за соответствием расходов государственного гражданского служащего и членов его семьи доходу
- рассмотреть меры юридической ответственности за нарушение требований о декларировании расходов и доходов государственных гражданских служащих и членов их семей

Методы исследования, использованные в работе: сравнительного анализа, индукции, дедукции, формально-логический, исторический, статистический.

1 КОНТРОЛЬ ИМУЩЕСТВЕННОГО ПОЛОЖЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ И ЧЛЕНОВ ИХ СЕМЕЙ КАК ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

1.1 Антикоррупционные стандарты на государственной гражданской службе в механизме противодействия коррупции

Очевидно, что необходимо не только бороться с коррупцией, но и проводить активную профилактическую работу, создавая социальную среду, в которой коррупционное поведение невозможно. Формирование именно такой среды возможно посредством антикоррупционных стандартов служебного поведения государственного служащего.

Впервые термин «антикоррупционный стандарт» был закреплен в Модельном законе СНГ «Основы законодательства об антикоррупционной политике», в качестве единых гарантий, ограничений или запретов, обеспечивающих предупреждение или уменьшение воздействия коррупции на функционирование данной обособленной сферы².

В последние годы понятие «антикоррупционный стандарт» используется во многих российских нормативных правовых актах, к числу которых можно отнести ежегодно обновляемые Национальные планы противодействия коррупции, приказы федеральных министерств и ведомств об утверждении планов по противодействию коррупции в определенном ведомстве и др.

Пункт 5 ст. 7 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» под антикоррупционным стандартом понимается «установление для соответствующей области деятельности единой системы запретов, ограничений и дозволений, обеспечивающих предупреждение коррупции в данной области»³.

Следовательно в структуре антикоррупционного стандарта законодатель установил для соответствующей сферы деятельности, не только систему запретов, ограничений и обязанностей, но и дозволений, направленных на про-

² Редкоус В.М. Правовое регулирование противодействия коррупции в государствах - участниках СНГ в контексте обеспечения национальной безопасности // Право и государство: теория и практика. 2018. № 5. С. 87.

³ Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (ред. от 26.05.2021) // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52. Ст. 6228.

филактику и предупреждение коррупции на государственной службе. Но как справедливо отмечает Н. А. Антонова, подобный подход является сомнительным ввиду отсутствия в законодательстве о государственной службе самого понятия «дозволение» как структурного элемента правового статуса государственного служащего⁴.

Однако, на сегодняшний день в России нормы о служебном поведении государственных служащих содержатся не только в законодательстве о государственной службе, но и в Типовом кодексе этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации, кодексах этики и служебного поведения. Основными целями этических кодексов являются:

- повышение эффективности выполнения государственными служащими своих должностных обязанностей;
- укрепление авторитета государственной власти;
- формирование уважения и доверия гражданского общества к государственным структурам;
- обеспечение единых норм поведения государственных служащих⁵.

Поэтому содержание антикоррупционного стандарта должно включать не только запреты, ограничения и обязанности, но и этические принципы поведения государственного служащего⁶.

Вместе с тем анализ правоприменительной практики показал, что государственные служащие далеко не во всех случаях соблюдают этические нормы и принципы. Чаще всего, в числе неэтичных проявлений: внеслужебное общение с заинтересованными лицами, владение имуществом, несопоставимого с доходами, использование должностного статуса для получения личных преимуществ при взаимодействии с сотрудниками иных органов государственной вла-

⁴ Антонова Н. А. Антикоррупционный стандарт как элемент статуса лица, осуществляющего публичную функцию // Актуальные вопросы формирования антикоррупционных стандартов и их применения: материалы всероссийской научно-практической конференции. Казань, 2017. С. 54.

⁵ Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих (одобрен решением президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции от 23 декабря 2010 г.) (протокол № 21) // Официальные документы в образовании. 2011. № 36.

⁶ Черногоров Н.Н., Залоило М.В., Иванюк О.А. Роль этических и нравственных норм в обеспечении соблюдения запретов, ограничений и требований, установленных в целях противодействия коррупции // Журнал российского права. 2017. № 9. С. 132.

сти, получении государственных или муниципальных услуг и т. д. Отмеченное обстоятельство позволяет прийти к выводу о том, что в настоящее время административная этика государственных служащих пока не сложилась.

В целях достижения высокой результативности И. В. Кузнецова предлагает антикоррупционные стандарты согласовывать с должностными регламентами государственных служащих (или иными документами, определяющими права и обязанности государственного служащего согласно замещаемой должности)⁷.

Логично, что антикоррупционные стандарты служебного поведения должны распространяться на лиц, уже поступивших на публичную службу. Поэтому на практике кадровые службы ориентируются исключительно на такие требования к кандидату, как образование, стаж работы, опыт работы, состояние физического и психического здоровья, забывая о морально-нравственных ценностях, которыми также должен обладать претендент на должность публичной службы. Игнорирование морально-нравственных качеств может породить парадоксальную ситуацию, когда человек, обладая прекрасным образованием, большим опытом работы, хорошими физическими и психологическими данными, и при этом имеющий эгоцентрические направленности либо деформированное морально-нравственное сознание, будет занимать должность с широкими коррупционными возможностями. В этой связи представляется целесообразным предложение Б. Н. Нескородова, считающего необходимым закрепить в нормативном порядке в качестве одного из квалификационного требования к должности публичной службы требования об антикоррупционной благонадежности кандидата⁸.

При определении круга субъектов, на которых распространяется антикоррупционный стандарт, необходимо сказать, что законодатель к числу таких отнес не только государственных гражданских служащих. Антикоррупционные стандарты распространяются на военнослужащих, сотрудников тамо-

⁷ Антикоррупционные стандарты Организации экономического сотрудничества и развития и их реализация в Российской Федерации: монография / под ред. Т. Я. Хабриевой, А. В. Федорова. М.: ИЗИСП, 2015. С. 36.

⁸ Там же. С. 37.

женных органов, органов внутренних дел, прокуратуры, судебных приставов, лиц, замещающих государственные должности, работников государственных корпораций и фондов, а также организаций, создаваемых для выполнения поставленных перед государственными органами задач. Таким образом, отечественное антикоррупционное законодательство стало соответствовать международным нормам и требованиям, которые направлены на борьбу с коррупцией не только в государственной (публичной) сфере, но и частной (негосударственной).

Анализ правового закрепления антикоррупционных стандартов в Российской Федерации показал, что до сих пор на федеральном уровне отсутствует нормативный правовой акт, который бы закрепил понятие и структуру антикоррупционного стандарта, механизм его применения и т. д. В последние годы достаточно много было установлено антикоррупционных стандартов для государственных служащих тех или иных органов государственной власти в субъектах Российской Федерации. Однако в таких стандартах запреты, ограничения и обязанности государственного служащего зачастую копируют положения федерального законодательства о государственной службе.

Примечательно, что в законодательстве о государственной службе по-прежнему присутствует понимание личной заинтересованности как получения исключительно денежных и материальных выгод. Вместе с тем государственный служащий может быть заинтересован и в продвижении по карьерной лестнице, а значит, личная заинтересованность может носить не только имущественный, но и нематериальный характер⁹.

Кроме того, до сих пор законодатель в нормативном порядке:

- не закрепил перечень причин и условий, способствующих возникновению конфликта интересов;

- не унифицировал типовые конфликтные ситуации, имеющие место быть на публичной службе;

⁹ Черепанова Е. В. Противодействие коррупции в государственном управлении // Журнал российского права. 2017. № 4. С. 72.

- не определил механизм ограничения или отказа от личных интересов, приводящих либо способных привести к конфликту интересов;

- не указал критерии оценки эффективности разрешения конфликтных ситуаций¹⁰.

На наш взгляд, антикоррупционный стандарт служебного поведения государственного служащего помимо выше перечисленного должен содержать правила урегулирования конфликта интересов и его предупреждения, порядок действий служащего в случае склонения его к коррупционному поведению, предложения ненадлежащей выгоды, принятия или вручения подарка. И сам механизм урегулирования конфликта интересов также нуждается в усовершенствовании. Ни один год научное сообщество предлагает закрепить за решениями конфликтных комиссий императивный характер.

Следует обратить внимание и на то, что при исполнении служебных обязанностей государственный служащий может подвергаться шантажу и угрозам, клевете и оскорблениям, склонению к получению взятки и т. д. Поэтому антикоррупционный стандарт должен содержать еще и правила защиты государственного служащего от противоправных действий дискредитирующего характера.

Что же касается уже закрепленных в действующем законодательстве о государственной службе и противодействии коррупции запретов, то некоторые из них на практике вызывают определенные проблемы. В частности, запрет заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, участвовать в управлении коммерческой или некоммерческой организацией¹¹. В соответствии с нормами Гражданского кодекса Российской Федерации управление может заключаться не только в непосредственном выполнении функций руководителя организации, но и участии в работе органов управления юридического лица (наблюдательного совета и т. д.).

С одной стороны, членство в таком органе управления организации явля-

¹⁰ Зайков Д.Е. Проблемы применения института контроля за соответствием расходов лиц, замещающих коррупционно-опасные должности, их доходам // Право в Вооруженных Силах. 2017. № 3. С. 36.

¹¹ Малышева Л. А. Совершенствование деятельности по контролю за расходами государственных служащих и иных лиц // Законность. 2019. № 3. С. 72.

ется нарушением запрета, установленного для государственного служащего. Но с другой стороны, служащий, будучи членом одного из органов управления, может не участвовать в общем собрании, не являться на заседания совета и, соответственно, не голосовать. Можно ли в подобной ситуации государственного служащего привлекать к дисциплинарной ответственности за факт членства в органе управления без непосредственного участия? В случае положительного ответа получается, что государственный служащий несет ответственность за несоблюдение запрета путем бездействия, тогда как любое нарушение запрета подразумевает активную форму поведения. Поэтому говорить о правомерности привлечения к дисциплинарной ответственности государственного служащего за несоблюдение запрета об участии в управлении коммерческого или некоммерческого юридического лица можно, если будет установлен факт членства государственного служащего в органе управления организацией при непосредственной реализации своих корпоративных прав по управлению юридическим лицом. Однако, по справедливому замечанию А. В. Говорова, «для этого требуется доступ к внутриорганизационной документации юридического лица, а иногда и проведение оперативно-розыскных мероприятий»¹², что с учетом полномочий органов по профилактике коррупционных правонарушений представляется весьма сложным.

Представляется целесообразным обратить внимание на запрет для граждан, замещавших должности государственной службы в течение двух лет после увольнения со службы, занимать должности в организациях, если отдельные функции государственного управления данными структурами входили в должностные обязанности государственного служащего. Между тем гражданин с согласия конфликтной комиссии может все-таки замещать должности в названных организациях. Но для этого ему необходимо обратиться в конфликтную комиссию, которая должна определить, во-первых, включена ли должность государственной службы в перечень должностей, на которые распространяется

¹² Антикоррупционные стандарты Организации экономического сотрудничества и развития и их реализация в Российской Федерации: монография / под ред. Т. Я. Хабриевой, А. В. Федорова. М.: ИЗиСП, 2015. С. 246.

этот запрет, и, во-вторых, имеются ли в должностных обязанностях бывшего государственного служащего функции государственного управления в отношении организации, в которой гражданин планирует работать на условиях трудового или гражданско-правового договора. И если установление первого обстоятельства не вызывает на практике никаких затруднений, то со вторым возникают сложности ввиду отсутствия в ч. 4 ст. 1 ФЗ «О противодействии коррупции» однозначной трактовки определения функции государственного, муниципального (административного) управления. Содержащаяся в выше упомянутом законе формулировка функций государственного, муниципального (административного) управления о том, что к полномочиям государственного или муниципального служащего относятся не только принятие решений по кадровым, организационно-техническим, финансовым, материально-техническим вопросам, но и по иным аспектам деятельности государственного или муниципального служащего дает возможность толковать приведенное определение максимально широко¹³. Перечень функций государственного управления, содержащийся в Обзоре типовых случаев конфликта интересов на государственной службе РФ и порядке их урегулирования, подготовленном Минтруда РФ в 2012 году, является открытым. Подобное положение дел может привести к нарушению прав человека при трудоустройстве после увольнения с государственной службы. В этой связи необходимо в законодательстве о противодействии коррупции более точно определить понятие «функции государственного, муниципального (административного) управления».

Таким образом, антикоррупционные стандарты являются важным средством профилактики и предупреждения коррупции в Российской Федерации. Но для достижения эффективности реализации их на практике необходимо усовершенствовать механизм действия, уточнить формулировки терминов и противоречий, разработать правила защиты государственного служащего от противоправных действий дискредитирующего характера, совершенствовать инсти-

¹³ Бессчасный С. А., Скорик В. Н. Реализация института контроля за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам // Законность. 2015. № 11. С. 8.

тут административной ответственности за коррупционные правонарушения и т. д.

1.2 Правовые основы осуществления контроля имущественного положения государственных гражданских служащих и членов их семей

В отечественном законодательстве контроль имущественного положения государственных гражданских служащих и членов их семей введен ст. 20 Федерального закона от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»¹⁴. Согласно указанной статье была закреплена обязанность лица при поступлении на гражданскую службу ежегодно предоставлять нанимателю сведения о доходах, имуществе, а так же сведения о существующих обязательствах имущественного характера.

Аналогичная обязанность введена и для муниципальных служащих в соответствии со ст. 15 Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»¹⁵.

Весь круг лиц, которые обязаны представлять сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, определен Федеральным законом от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции». Именно после принятия данного закона контроль за имущественным положением должностных лиц и иных граждан, связанных с государственной службой, усилился. Поскольку указанный акт обязал граждан претендующих на замещение должности государственного служащего, и должностных лиц ежегодно предоставлять сведения не только о своих доходах, но и о доходах и имущественном положении своей семьи.

Федеральный закон «О противодействии коррупции» так же расширил и круг лиц, обязанных представлять сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, помимо гражданских служащих в него вошли и должностные лица органов Прокуратуры РФ, Федеральной Службы Судебных Приставов РФ, Министерства Внутренних Дел РФ, Мини-

¹⁴ Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (ред. от 30.04.2021) // Собрание законодательства РФ. 02.08.2004. № 31. Ст. 3215.

¹⁵ Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (ред. от 26.05.2021) // Собрание законодательства РФ. 2007. № 10. Ст. 1152.

стерства Обороны РФ и т.д.

В 2009 году антикоррупционное законодательство пополнилось Указом Президента РФ от 18 мая 2009 г. № 559¹⁶, которым был определен порядок предоставления гражданами, претендующими на замещение должностей государственной службы, и государственными служащими сведений о полученных ими доходах, имуществе принадлежащим им на праве собственности, и об их обязательствах имущественного характера, а так же сведений о доходах их супругов и несовершеннолетних детей, об имуществе, принадлежащем на праве собственности, и об их обязательствах имущественного характера.

Порядок осуществления проверки достоверности и полноты вышеуказанных сведений определен Указом Президента РФ от 21 сентября 2009 г. № 1065 «О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению»¹⁷. Особенностью данного указа является то, что в нем подробно регламентируется не только порядок реализации обязанности служащего по предоставлению необходимой информации, но также и порядок осуществления контроля за выполнением этой обязанности. В соответствии с рассматриваемым указом, для проведения проверок в госорганах должны быть созданы подразделения кадровых служб по профилактике коррупционных и иных правонарушений.

Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 329-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия

¹⁶ Указ Президента РФ от 18.05.2009 № 559 «О представлении гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера» (ред. от 15.01.2020) // Собрание законодательства РФ. 2009. № 21. Ст. 2544.

¹⁷ Указ Президента РФ от 21.09.2009 № 1065 «О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению» (ред. от 10.12.2020) // Собрание законодательства РФ. 2009. № 39. Ст. 4588.

коррупции» еще больше ужесточил антикоррупционные нормы¹⁸. Именно в соответствии с этим законом непредставление гражданским служащим сведений о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей в случае, если представление таких сведений обязательно, либо представление заведомо недостоверных или неполных сведений является правонарушением, влекущим увольнение гражданского служащего с гражданской службы.

Следует отметить, что в соответствии с п. 25 Указа Президента Российской Федерации от 2 апреля 2013 г. № 309 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции»¹⁹ Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации призвано оказывать регулярную консультативную и методическую помощь в реализации требований федеральных законов, нормативных правовых актов Президента РФ и Правительства РФ о противодействии коррупции федеральным государственным органам, Пенсионному фонду РФ, Фонду социального страхования РФ, Федеральному фонду обязательного медицинского страхования, иным организациям, созданным на основании федеральных законов, а также уполномочено издавать методические рекомендации и другие инструктивно-методические материалы по данным вопросам.

В целях исполнения вышеуказанного акта Президента РФ, ежегодно Минтруд России разрабатывает и публикует «Методическими рекомендациями по вопросам представления сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и заполнения соответствующей формы справки». Как правило, данный документ издается в декабре года, являющимся отчетным периодом. В настоящее время действуют «Методические рекоменда-

¹⁸ 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» (ред. от 03.07.2016) // Собрание законодательства РФ. 2011. № 48. Ст. 6730.

¹⁹ Указ Президента Российской Федерации от 02.04.2013 № 309 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции» (ред. от 17.05.2021) // Собрание законодательства РФ. 2013. № 14. Ст. 1670.

ции по вопросам представления сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и заполнения соответствующей формы справки в 2021 году (за отчетный 2020 год)»²⁰.

Важным этапом в осуществлении контроля имущественного положения государственных гражданских служащих и членов их семей, стало принятие Федерального закона от 03.12.2012 № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»²¹. Указанным законом в Российской Федерации была введена специальная антикоррупционная мера, направленная на предупреждение незаконного обогащения публичного должностного лица в форме обращения по иску прокурора в доход государства имущества такого лица, его супруга, несовершеннолетних детей, законное происхождение которого им не подтверждено.

При этом Федеральным законом № 230-ФЗ установлен перечень коррупционно-опасных должностей, на которые распространяется контроль за расходами, а также основание для проведения контроля за расходами лица, замещающего коррупционно-опасную должность, его супруга, несовершеннолетних детей – это превышение стоимости приобретенного ими имущества (объекта недвижимости, транспортного средства, ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных капиталах организаций), если общая сумма таких сделок превышает общий доход этого лица и его супруги за три предшествующих года.

Таким образом, нормативно-правовая база регулирующая порядок осуществления контроля имущественного положения государственных гражданских служащих и членов их семей в целом, уже сформирована.

²⁰ Методические рекомендации по вопросам представления сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и заполнения соответствующей формы справки в 2021 году (за отчетный 2020 год) (направлены письмом Министерства труда и социальной защиты РФ от 27 декабря 2020 г. N 18-2/10/В-11200) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/73274589/>. 06.06.2021.

²¹ Федеральный закон от 03.12.2012 № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» (ред. от 20.12. 2020) // Собрание законодательства РФ. 2012. № 50. Ст. 6953.

2 РЕАЛИЗАЦИЯ ОБЯЗАННОСТИ ДЕКЛАРИРОВАНИЯ РАСХОДОВ И ДОХОДОВ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ И ЧЛЕНОВ ИХ СЕМЕЙ

2.1 Обязанность государственных гражданских служащих предоставлять сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера

Обязанность представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей в соответствии со ст. 8 ФЗ «О противодействии коррупции» возлагается на граждан которые:

- 1) претендуют на замещение должностей государственной службы;
- 2) претендуют на замещение должностей, включенных в перечни, установленные нормативными правовыми актами Российской Федерации, в государственных корпорациях, публично-правовых компаниях, Пенсионном фонде Российской Федерации, Фонде социального страхования Российской Федерации, Федеральном фонде обязательного медицинского страхования, иных организациях, создаваемых Российской Федерацией на основании федеральных законов;
- 3) претендуют на замещение отдельных должностей, включенных в перечни, установленные федеральными государственными органами, на основании трудового договора в организациях, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами;
- 4) занимают вышеуказанные должности.

Указом Президента РФ от 23 июня 2014 г. № 460²², утверждена единая форма справки, состоящей из семи разделов, по которой лица, претендующие на определенные должности либо замещающие их, отчитываются о доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера как собст-

²² Указ Президента РФ от 23.06.2014 № 460 «Об утверждении формы справки о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации» (ред. от 10.12.2020) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 26. Ст. 3520.

венных, так и своих супругов и несовершеннолетних детей.

Первый раздел справки – «Доходы». Причем, согласно разъяснению законодателю при его заполнении не следует руководствоваться только содержанием термина «доход», определенным в статье 41 НК РФ, то есть «экономической выгодой в денежной или натуральной форме»²³.

В разделе указывается доход, полученный служащим в том госоргане, в котором он замещал должность на отчетную дату, указанный в справке по форме 2-НДФЛ, выдаваемой по месту службы. А также доход, полученный от педагогической, научной или творческой деятельности; от вкладов в банках и иных кредитных организациях; от ценных бумаг и долей участия в коммерческих организациях. И иные типы доходов – страховые выплаты, выплаты по алиментам, детские пособия, пенсии и другие выплаты социального характера, включая субсидии на покупку жилья.

Кроме того, Указом Президента РФ от 10.12.2020 № 778 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» установлено, что начиная с 1 января 2021 г. в данном разделе необходимо указывать и принадлежащую служащим, их супругам и несовершеннолетним детям цифровую валюту²⁴. В частности, речь идет о виртуальной валюте (криптовалюте) и электронных ценных бумагах, а также иных виртуальных активах, которые в соответствии с Федеральным законом от 31.07.2020 № 259-ФЗ «О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» считаются объектом имущественных прав.

Таким образом, в первом разделе справки должна содержаться информация о всей полученной в течение календарного года прибыли, при этом учитываются источники дохода, находящиеся как на территории Российской Федера-

²³ Налоговый кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 146-ФЗ (часть 1) (ред. от 11.06.2021) // Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3824.

²⁴ Указ Президента РФ от 10.12.2020 № 778 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2020. № 50. Ст. 81 - 85.

ции, так и за границей.

Второй раздел справки посвящен расходам и содержит данные по цене приобретенных участков земли, недвижимости, а также транспорта и ценных бумаг. К недвижимому имуществу относится вся недвижимость, собственником которой выступает объект заполнения справки, вне зависимости от момента приобретения и места, где они зарегистрированы. К транспортным средствам относятся все средства передвижения, в том числе для передвижения по воздуху, по воде и сельскохозяйственные. В разделе указываются даже тот транспорт, который был угнан или негоден для пользования, а так снятый с регистрации и т.д.

Заслуживает внимания Кодекс по регулированию гражданской службы Великобритании который в разделе «Расходы» предусматривает обязанность представления информации о затратах на обучение несовершеннолетних детей, а также о расходах по заграничным поездкам²⁵. Считаем целесообразным включить указанные статьи расходов и во второй раздел российской справки.

В разделе 3 «Сведения об имуществе» необходимо указывать информацию о недвижимости и транспорте, находящемся во владении лица, заполняющего справку.

Четвертый раздел справки «Сведения о счетах в банках и иных кредитных организациях» содержит информацию, содержащуюся в договорах с банками – тип счета, его валютное выражение, а также дата открытия, номер и количество средств на 31 декабря того года, который считается отчетным. В этом же разделе указываются данные о незакрытых кредитах.

В пятом разделе «Сведения о ценных бумагах» отражено участие в организациях коммерческого типа и фондах в качестве акционера или другого рода участия.

Шестой раздел отражает обязательства имущественного характера, в первую очередь связанные с недвижимостью, которая находится во временном

²⁵ Биярсланова А.М. К вопросу о правовом регулировании представления сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера государственных служащих // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2019. № 1. С. 180.

или постоянном владении служащего, а также документы, согласно которым временное или постоянное владение является законным, например, арендный договор.

Последний раздел содержит сведения о недвижимом имуществе, транспортных средствах и ценных бумагах, отчужденных в течение отчетного периода в результате безвозмездной сделки.

Правоприменительная практика показывает, что часто лица, представляющие сведения о доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, владеют предметами роскоши, дорогостоящими ювелирными изделиями, наличными денежными накоплениями. Однако, в настоящее время данные активы не являются объектами представления сведений

В связи с этим представляется целесообразным расширить форму справки о доходах, расходах, об имуществе и об обязательствах имущественного характера разделом 8 «Иное имущество: предметы роскоши, ювелирные изделия, наличные денежные средства».

Подобный подход, по нашему мнению, даст возможность государственному служащему добровольно заявить о приобретении дорогостоящего имущества с указанием источников его приобретения, а в случае сокрытия факта приобретения такого имущества создаст условия для обращения этого имущества в доход государства в соответствии с положениями подп. 8 п. 2 ст. 235 Гражданского кодекса Российской Федерации²⁶.

Справка заполняется с использованием специального программного обеспечения «Справки БК», размещенного на официальном сайте Президента Российской Федерации (<http://www.kremlin.ru/structure/additional/12>), а также на официальном сайте федеральной государственной информационной системы «Единая информационная система управления кадровым составом государ-

²⁶ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (в ред. 09.03.2021) // Собрание законодательства РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

ственной гражданской службы Российской Федерации» (https://gosszlzhba.gov.ru/anticorruption/spravki_bk).

При печати справки формируются зоны со служебной информацией (штриховые коды и т.п.), поэтому нанесение каких-либо пометок на них не допускается. Последний лист справки заверяется личной подписью служащего.

Предоставлять справку о доходах и расходах необходимо в кадровую службу нанимателя не позднее 30 апреля года, следующего за отчетным. Исключение составляют только государственные служащие, замещающие должности в Администрации Президента Российской Федерации, для которых срок подачи справки сокращен до даты не позднее 1 апреля года, следующего за отчетным.

Требованиями антикоррупционного законодательства не предусматривается освобождение служащего от обязанности представлять сведения, даже в периоды: нахождения его в ежегодном оплачиваемом отпуске (других предусмотренных законодательством видах отпуска); временной нетрудоспособности; иных периодах неисполнения должностных обязанностей²⁷.

Однако, при невозможности служащему по объективным причинам представить сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруга и/ или несовершеннолетних детей из-за отказа супруга сообщить их в связи с прекращением зарегистрированных брачных отношений на момент представления указанных сведений, а также по причине проживания несовершеннолетних детей с бывшим супругом и утраты с ними устойчивых социальных связей, служащему необходимо подать соответствующее заявление.

Форма заявления о невозможности предоставления сведений о доходах предусмотрена абз. 3 пп. «б» п. 2 Положения о порядке рассмотрения президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции вопросов, касающихся соблюдения требований к служебному (долж-

²⁷ Леонтьева А. Актуальные проблемы надзора за исполнением Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» // Законность. 2018. № 2. С. 54.

ностному) поведению лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации и отдельные должности федеральной государственной службы, и урегулирования конфликта интересов, а также некоторых обращений граждан, предусмотренного, Указом Президента РФ от 25.02.2011 № 233.²⁸ Причем, заявление должно быть направлено до истечения срока, установленного для представления служащим (работником) сведений.

Кроме того, законодателем предусмотрена и возможность, при обнаружении неточностей в предоставленных сведениях в течение месяца с крайней даты подачи справки, предоставить уточненный вариант справки.

Таким образом, декларирование государственными служащими своих доходов, имущества и обязательствах имущественного характера, направлено на выявление имущества, приобретенного недобросовестным чиновником на неподтвержденные доходы, то есть фактически незаконные.

2.2 Порядок осуществления контроля за соответствием расходов государственного гражданского служащего и членов его семьи доходу.

Законом установлен порядок осуществления контроля за расходами чиновников, их супругов и несовершеннолетних детей.

Основанием для принятия решения об осуществлении контроля за расходами государственного (муниципального) служащего, его супруга и несовершеннолетних детей является достаточная информация о совершении ими сделки по приобретению имущества на неподтвержденные доходы. К таковым относятся сделки, совершенные в течение отчетного календарного года, общая сумма которых превышает общий доход супругов за последние три года, предшествующие совершению контролируемой сделки.

Для осуществления контроля за соответствием расходов государственного гражданского служащего и членов его семьи доходу, в соответствии с Указом Президента от 21 сентября 2009 г. № 1065 «О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замеще-

²⁸ Указ Президента РФ от 25.02.2011 № 233 «О некоторых вопросах организации деятельности президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции» (ред. от 17.05.2021) // Собрание законодательства РФ. 2011. № 9. Ст. 1223.

ние должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению» созданы подразделения кадровых служб по профилактике коррупционных и иных правонарушений. К полномочиям подразделений кадровых служб отнесена подготовка для направления в установленном порядке в органы прокуратуры Российской Федерации уполномоченные на осуществление оперативно-розыскной деятельности, а также в иные государственные органы и в организации запросов в рамках проверки сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера федеральных государственных гражданских служащих, их супруг (супругов) и несовершеннолетних детей, о соблюдении ими запретов, ограничений и требований, установленных в целях противодействия коррупции.

Инициировать проверки соответствия расходов государственного гражданского служащего и членов его семьи доходу в соответствии с п. 10 вышеупомянутого Указа Президента РФ вправе правоохранительные и налоговые органы, Общественная палата, политические партии и иные общероссийские общественные объединения.

Следует отметить, что в целях реализации антикоррупционных мероприятий во всех органах власти функционируют телефоны доверия по вопросам противодействия коррупции. Однако, для того чтобы информацию с телефона доверия стала основанием для проведения проверки необходимо, чтобы она была представлена в письменном виде должностным лицом подразделения кадровой службы руководителю, в полномочия которого входит принятие решения о проведении проверки.

Проверка должна быть инициирована решением руководителя федерального государственного органа, либо руководителем его территориального подразделения, либо должностного лица, которому такие полномочия предоставлены, отдельно в отношении каждого гражданского служащего. Решение оформляется письменно в виде приказа.

В рамках подготовки к проверке руководитель кадровой службы в течение двух рабочих дней со дня получения приказа о проведении проверки письменно уведомляет гражданского служащего о начале в отношении него проверки, то есть знакомит с приказом под подпись. Кроме того служащий должен быть проинформирован, какие представленные им сведения и соблюдение каких требований к служебному поведению подлежат проверке.

Проверка осуществляется подразделением кадровой службы в срок, не превышающий 60 дней со дня издания приказа о ее проведении. Срок проверки может быть продлен до 90 дней лицами, принявшими решение о ее проведении.

При достоверности и полноте сведений о соблюдении гражданским служащим требований к служебному поведению подразделение кадровой службы может осуществлять проверку самостоятельно. При недостоверности указанных сведений руководство государственного органа направляет запрос в прокуратуру о проведении оперативно-розыскных мероприятий в отношении служащего.

Таким образом, Указ Президента РФ от 21.09.2009 №1065 в п. 13 устанавливает два способа проведения проверки:

- 1) самостоятельно кадровой службой государственного органа;
- 2) путем направления запроса в органы прокуратуры.

Следует отметить, что запрос прокуратуру подписывается руководителем соответствующего государственного органа, подразделение кадровой службы может лишь подготовить соответствующий запрос. Очевидно, что высокий уровень должностных лиц, которые вправе направить запрос в прокуратуру, снижает активность подразделений кадровых служб на инициирование подобных запросов²⁹.

При этом следует учитывать, что при проведении оперативно-розыскных мероприятий не могут осуществляться действия, указанные в пп. 8 - 11 ч. 1 ст. 6 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности».

²⁹ Цирин А. М., Севальнев В. В. Совершенствование порядка осуществления контроля за расходами и механизма обращения в доход государства имущества, приоритетного на непредвиденные доходы // Журнал российского права. 2020. № 9. С. 56.

Так, проведение оперативного эксперимента допускается только в целях выявления, предупреждения, пресечения и раскрытия преступления средней тяжести, тяжкого или особо тяжкого преступления, также в целях выявления и установления лиц, их подготавливающих, совершающих или совершивших. Эти условия проведения оперативно-розыскных мероприятий установлены ст. 8 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности», но не учитываются п. 19 Положения о проверке достоверности и полноты сведений, представленных гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения государственными служащими требований к служебному поведению, утвержденного Указом Президента РФ от 21.09.2009 № 1065.

Отметим, также что ст. 8 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» предусматривает проведение оперативно-розыскных мероприятий, включая получение компьютерной информации, которые ограничивают конституционные права человека и гражданина на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений, передаваемых по сетям электрической и почтовой связи, а также право на неприкосновенность жилища, допускается на основании судебного решения. Таким образом, такое оперативно-розыскное мероприятие, как получение компьютерной информации, также не может быть осуществлено в рамках рассматриваемого запроса.

Проведенный анализ положений Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» позволяет прийти к выводу, что реально возможными оперативно-розыскными мероприятиями по рассматриваемому запросу являются: опрос; наведение справок; сбор образцов для сравнительного исследования; исследование предметов и документов; наблюдение; отождествление личности.

Органы прокуратуры, уполномоченные на осуществление оперативно-розыскной деятельности, обязаны организовать исполнение запроса и предста-

вить запрашиваемую информацию в срок, указанный в нем³⁰. При этом срок исполнения запроса не должен превышать 30 дней со дня его поступления в соответствующий государственный орган. В исключительных случаях срок исполнения запроса может быть продлен до 60 дней с согласия должностного лица, направившего запрос.

При достаточности сведений о соблюдении гражданским служащим требований к служебному поведению подразделение кадровой службы осуществляет самостоятельный сбор информации, при этом вправе:

- 1) проводить беседу с гражданским служащим;
- 2) изучать представленные гражданским служащим сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и дополнительные материалы;
- 3) наводить справки у физических лиц и получать от них информацию с их согласия;
- 4) осуществлять анализ сведений, представленных гражданским служащим;
- 5) получать от гражданского служащего пояснения по представленным им сведениям о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и материалам.

Судебная практика вышеуказанные положения трактуются как «право государственного служащего представлять дополнительные материалы и давать по ним пояснения в письменной форме при осуществлении проверки»³¹.

Федеральный закон «О государственной гражданской службе» в ст. 59 не устанавливает конкретного срока, в течение которого гражданский служащий

³⁰ Смирнова Л. Реализация прокурорами полномочий в сфере контроля за расходами государственных служащих и иных лиц // Законность. 2017. № 5. С. 72.

³¹ Апелляционное определение Верховного Суда Российской Федерации от 25.04.2017 по делу № АПЛ17-113 «Об оставлении без изменения Решения Верховного Суда Российской Федерации от 08.02.2017 № АКПИ16-1306, которым было отказано в удовлетворении заявления о признании частично недействующими подп. «в» п. 15, подп. «б» п. 24 Положения о проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 21.09.2009 № 1065» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_216916. (Дата обращения : 30.05.2021).

может воспользоваться своим правом на представление доказательств в обоснование своей позиции, иные положения указанного Закона также не содержат каких-либо ограничений в сроке, в течение которого гражданский служащий вправе представить документы в подтверждение своей позиции, в связи с чем данное право может быть реализовано гражданским служащим в течение всего срока проведения в отношении него служебной проверки.

Причем, Верховный Суд указывает, информация, полученная в результате устных пояснений, при проверке сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера должна быть оформлена в письменном виде и приобщена к материалам проверки «в материалах проверки отсутствуют письменные объяснения указанных лиц, содержание их устных пояснений в докладной записке также не приведено».³²

При осуществлении проверок по выявлению случаев несоблюдения запретов и ограничений, связанных с государственной службой, должностные лица подразделений кадровых служб должны активно использовать базы данных Единого государственного реестра юридических лиц и Единого государственного реестра индивидуальных предпринимателей, интернет-сервиса «Личный кабинет налогоплательщика для физических лиц», а также электронного сервиса «Поиск сведений в реестре дисквалифицированных лиц».³³

Важно, что полномочия подразделений кадровых служб по сбору необходимой информации ограничены установленными ст. 42 Федерального закона «О государственной службе Российской Федерации» требованиями, предъявляемыми к обработке персональных данных гражданского служащего. Закон требует получать персональные данные лично у служащего. В случае возникнове-

³² Апелляционное определение Верховного Суда Российской Федерации от 25.04.2017 по делу № АПЛ17-113 «Об оставлении без изменения Решения Верховного Суда Российской Федерации от 08.02.2017 № АКПИ16-1306, которым было отказано в удовлетворении заявления о признании частично недействующими подп. «в» п. 15, подп. «б» п. 24 Положения о проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 21.09.2009 № 1065» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_216916. (Дата обращения : 30.05.2021).

³³ Саморуков А.А. Деятельность подразделений кадровых служб по профилактике коррупционных и иных правонарушений на государственной службе в регионе // Вестник Поволжского института управления. 2017. № 4. С. 24.

ния необходимости получения персональных данных гражданского служащего у третьей стороны следует известить об этом гражданского служащего заранее, получить его письменное согласие и сообщить ему о целях, предполагаемых источниках и способах получения персональных данных.

При недостаточности сведений о соблюдении гражданским служащим требований к служебному поведению подразделение кадровой службы направляют запросы, кроме запросов, касающихся осуществления оперативно-розыскной деятельности или ее результатов, в государственные органы и организации об имеющихся у них сведениях о соблюдении гражданским служащим требований к служебному поведению.

Запрос в государственные органы и организации подписывается руководителем федерального государственного органа либо уполномоченным им должностным лицом. Подразделение кадровой службы не обладает самостоятельными полномочиями на направление такого запроса, но может подготовить соответствующий запрос³⁴.

Запрос в государственные органы (кроме органов, уполномоченных на осуществление оперативно-розыскной деятельности), органы местного самоуправления, на предприятия, в учреждения, организации и общественные объединения подписывается руководителем государственного органа.

А запросы в кредитные организации, налоговые органы Российской Федерации и органы, осуществляющие государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним, направляются руководителями (должностными лицами) федеральных государственных органов, перечень которых утвержден Указом Президента РФ от 2 апреля 2013 года № 309 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции».

В запросе об имеющихся в государственных органах и организациях сведениях о соблюдении гражданским служащим требований к служебному пове-

³⁴ Саморуков А. А. Деятельность подразделений кадровых служб по профилактике коррупционных и иных правонарушений на государственной службе в регионе // Вестник Поволжского института управления. 2017. № 4. С. 24.

дению указываются:

- 1) фамилия, имя, отчество руководителя государственного органа или организации, в которые направляется запрос;
- 2) нормативный правовой акт, на основании которого направляется запрос;
- 3) фамилия, имя, отчество, дата и место рождения, место регистрации, жительства и (или) пребывания, должность и место работы (службы), вид и реквизиты документа, удостоверяющего личность, гражданского служащего, в отношении которого имеются сведения о несоблюдении им требований к служебному поведению;
- 4) содержание и объем сведений, подлежащих проверке;
- 5) срок представления запрашиваемых сведений;
- 6) фамилия, инициалы и номер телефона гражданского служащего, подготовившего запрос;
- 7) идентификационный номер налогоплательщика (в случае направления запроса в налоговые органы Российской Федерации);
- 8) другие необходимые сведения.

Государственные органы (включая органы, уполномоченные на осуществление оперативно-розыскной деятельности) и организации, их должностные лица обязаны исполнить запрос в срок, указанный в нем. При этом срок исполнения запроса не должен превышать 30 дней со дня его поступления в соответствующий государственный орган или организацию. В исключительных случаях срок исполнения запроса может быть продлен до 60 дней с согласия должностного лица, направившего запрос. Руководители государственных органов и организаций, в адрес которых поступил запрос, обязаны организовать исполнение запроса и представить запрашиваемую информацию.

По окончании проверки подразделение кадровой службы обязано ознакомить гражданского служащего с результатами проверки с соблюдением законодательства Российской Федерации о государственной тайне. Гражданский служащий вправе давать письменные пояснения по результатам проверки,

представлять в подразделение кадровой службы дополнительные материалы и давать по ним пояснения в письменной форме, которые также приобщаются к материалам проверки.

По результатам проверки подразделением кадровой службы готовится доклад о соблюдении гражданским служащим требований к служебному поведению, указанный в ч. 1 ст. 59.3 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», который представляется лицу, принявшему решение о проведении проверки.

Указом Президента РФ от 21.09.2009 № 1065 требования к докладу не устанавливаются, за исключением представления доклада представителю нанимателя, в котором может содержаться одно из следующих предложений:

1) об отсутствии оснований для применения к государственному служащему мер юридической ответственности;

2) о применении к государственному служащему мер юридической ответственности;

3) о представлении материалов проверки в соответствующую комиссию по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов.

Между тем судебная практика по спорам, связанным с участием государственных служащих, уволенных в связи с утратой доверия, показывает, что истцами заявлялись многочисленные жалобы на нарушение их прав по следующим обстоятельствам: выводы, положенные в обоснование вины истца, основаны на предположениях; вина истца не подтверждена доказательствами; никаких виновных действий не совершал; проверка проведена необъективно; отсутствие умысла на совершение коррупционного правонарушения³⁵.

Очевидно, что законодателю требуется установить перечень вопросов, которые должны быть отражены подразделением кадровой службы в докладе по результатам проверки, либо установить требования, которые предъявляются

³⁵ Новоселова Н. В., Грачева М. В. Актуальные вопросы осуществления проверочных мероприятий подразделениями кадровых служб по профилактике коррупционных и иных правонарушений на государственной гражданской службе // Административное право и процесс. 2020. № 1. С. 36.

к такому документу.

В текст доклада следует включить следующие сведения:

- 1) дата составления;
- 2) основание проверки;
- 3) фактические обстоятельства проверки;
- 4) результаты проверки.

Сведения о результатах проверки с письменного согласия лица, принявшего решение о ее проведении, предоставляются кадровой службой с одновременным уведомлением гражданского служащего, в отношении которого проводилась проверка, правоохранительным и налоговым органам, постоянно действующим руководящим органам политических партий и зарегистрированных в соответствии с законом иных общественных объединений, не являющихся политическими партиями, и Общественной палате РФ, предоставившим информацию, явившуюся основанием для проведения проверки, с соблюдением законодательства Российской Федерации о персональных данных и государственной тайне. Таким образом, обеспечивается оперативное информирование институтов гражданского общества о полученных в ходе проверки результатах³⁶.

В целях оперативного информирования представителей общественности следует указать в пункте 29 Указа Президента РФ от 21.09.2009 № 1065, в какие сроки после окончания проверки кадровой службой могут быть направлены сведения о результатах проверки.

Таким образом, порядок осуществления контроля за соответствием расходов государственного гражданского служащего и членов его семьи доходу, согласно действующему законодательству предусматривает, что даже при наличии достаточной информации о превышении расходов публичного должностного лица над доходами, прокуроры могут только направить указанную информацию в соответствующий орган (должностному лицу), инициировав таким образом процедуру контроля за расходами. Окончательное же решение о

³⁶ Покровский О. В. К вопросу об эффективности правового регулирования противодействия коррупции в системе государственной гражданской службы // Административное право и процесс. 2018. № 5. С. 37.

необходимости контроля за расходами оставлено на усмотрение уполномоченного должностного лица.

2.3 Меры юридической ответственности за нарушение требований о декларировании расходов и доходов государственных гражданских служащих и членов их семей

Современное законодательство о противодействии коррупции идет по пути специализации мер юридической ответственности за коррупционные правонарушения, выявленные в результате осуществления контроля имущественного положения должностного лица и членов его семьи.

Статьями 13.1 и 13.2 ФЗ «О противодействии коррупции» закрепляется специальная мера дисциплинарной ответственности должностного лица – увольнение (освобождение от должности) лица в связи с утратой доверия, за непредставление сведений о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, либо представления заведомо недостоверных или неполных сведений.

Увольнение в связи с утратой доверия за несоблюдение служащим требований к декларированию доходов и расходов предусмотрено также п. 2 ч. 1 ст. 59.2 ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и ч. 5 ст. 15 ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации».

Обусловленная законодателем обязательность привлечения должностного лица к дисциплинарной ответственности за коррупционные правонарушения в виде отстранения от должности – основное условие эффективного противодействия коррупции.

Отстранение от должности в связи с утратой доверия – это безальтернативная мера дисциплинарной ответственности должностного лица за нарушение требований декларирования доходов и расходов. Установление безальтернативной меры ответственности призвано исключить усмотрение органа при решении вопроса о правовых последствиях несоблюдения должностным лицом

требований к декларированию доходов и расходов³⁷.

Законодательство о противодействии коррупции предусматривает общий – внесудебный – порядок отстранения от должности в связи с утратой доверия.

Так, распоряжением главы администрации Верхнебуреинского муниципального района Хабаровского края К. был освобожден от замещаемой должности муниципальной службы в связи с утратой доверия на основании п. 5 ст. 15 Федерального закона «О муниципальной службе Российской Федерации».

К. обратился в суд с иском о признании незаконным распоряжения главы администрации Верхнебуреинского муниципального района, его отмене и восстановлении К. на работе.

В ходе судебного заседания выяснилось, что К. предоставил сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера с нарушением норм действующего законодательства, а именно п. 1.1. ч. 1 ст. 15 Федерального закона от 02.03.2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», п. 4 ч. 1 ст. 8 Федерального закона от 25.12.2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции». Нарушения выразились в не заполнении муниципальным служащим сведений, предусмотренных разделом 5 справки «Сведения об обязательствах имущественного характера. Объекты недвижимого имущества, находящиеся в пользовании».

Распоряжением Главы администрации Верхнебуреинского муниципального района трудовой договор К., прекратил действие, поскольку к нему применено взыскание в виде увольнения за совершение правонарушения, установленного п. 5 ст. 15 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации».

В связи с тем, что в суде факт незаконного увольнения К. не нашел своего подтверждения, в удовлетворении исковых требований К. было отказано³⁸.

Помимо дисциплинарной ответственности за коррупционные нарушения, связанные с несоблюдением требований о декларировании доходов и расходов,

³⁷ Григорьев И. В., Крипак М. В. Особенности дисциплинарной ответственности государственных служащих за коррупционные правонарушения // Административное и муниципальное право. 2018. № 5. С. 6.

³⁸ Апелляционное определение Хабаровского краевого суда от 29.04.2019 по делу № 33-2607/2019 [Электронный ресурс]. URL: <http://sudact.ru/regular/doc/301866/item/9084336/> (дата обращения : 30.05.2021).

законодательство закрепляет негативные для должностного лица правовые последствия в случае выявления факта превышения его доходов и/или доходов членов его семьи над расходами. Так, имущество, приобретенное на доходы, законность происхождения которых должностное лицо не смогло разумно обосновать, подлежит обращению – в порядке гражданско-процессуального законодательства – в доход государства³⁹.

Обращении имущества, законность происхождения которых должностное лицо не смогло разумно обосновать, в доход государства, было введено одновременно с контролем расходов должностных лиц и членов их семей. Указанная мера стала альтернативой уголовно-правовой ответственности за незаконное обогащение, предложенной ст. 20 Конвенции ООН против коррупции 2003 г.⁴⁰ Согласно ст. 20 Конвенции, при условии соблюдения своей конституции и основополагающих принципов своей правовой системы каждое государство-участник рассматривает возможность принятия таких законодательных и других мер, какие могут потребоваться, с тем чтобы признать в качестве уголовно наказуемого деяния, когда оно совершается умышленно, незаконное обогащение, то есть значительное увеличение активов публичного должностного лица, превышающее его законные доходы, которое оно не может разумным образом обосновать.

Вместе с тем несколько иной подход был использован российским законодателем. Так, Федеральным законом от 3 декабря 2012 г. № 231-ФЗ п. 2 ст. 235 ГК РФ дополнен новым основанием прекращения права собственности – обращение по решению суда в доход Российской Федерации имущества, в отношении которого не представлены в соответствии с законодательством Российской Федерации о противодействии коррупции доказательства его приобретения на законные доходы.

В соответствии с подп. 8 п. 2 ст. 235 ГК РФ право собственности подлежит прекращению, а имущество принудительному изъятию у собственника по ре-

³⁹ Марасов Ю. Г. Контроль за расходами отдельных должностных лиц как одна из основных мер профилактики коррупции // Российский судья. 2018. № 4. С. 22.

⁴⁰ Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (принята Генеральной Ассамблеей ООН 31 октября 2003 г.) // Собрание законодательства РФ. 2006. № 26. Ст. 2780.

шению суда в доход Российской Федерации, если в отношении данного имущества не представлены в соответствии с законодательством Российской Федерации о противодействии коррупции доказательства его приобретения на законные доходы.

Следовательно, при обращении имущества в доход государства доказывать вину должностного лица не требуется. Достаточно лишь доказать сам факт непредставления или представления сомнительных, по мнению суда, сведений об источниках приобретения объектов недвижимости, транспортных средств, ценных бумаг, долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций⁴¹.

Судебная практика по обращению в доход государства имущества, в отношении которого не представлено сведений, подтверждающих его приобретение на законные доходы, активно формируется.

Так, прокурор Приморского края обратился в интересах Российской Федерации с иском указав, что в Прокуратуру Приморского края от Губернатора Приморского края поступили материалы, полученные в результате осуществления контроля за расходами ведущего специалиста ... администрации ... муниципального района К. Из материалов, полученных в результате контроля за расходами следует, что К. приобрела в ООО «...» автомобиль. При этом совокупный доход К. за соответствующий год согласно справок о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведениям УФНС России значительно меньше стоимости автомобиля. Сведения о расходах по сделке по приобретению автомашины ... стоимостью ... К. в кадровую службу администрации муниципального района не представила.

В рамках контроля за осуществлением расходов, в качестве источника получения средств, за счет которых совершена сделка, К. указала, что автомашина получена в дар от М. Согласно пояснениям М. автомашину он в дар не передавал, а передал в дар К. денежные средства в размере ... рублей. В справке

⁴¹ Исакова Н. А. Порядок обращения в доход государства имущества, в отношении которого в соответствии с законодательством Российской Федерации о противодействии коррупции не представлены доказательства его приобретения на законные доходы // Ленинградский юридический журнал. 2015. № 3. С. 86.

о доходах денежные средства, полученные в качестве дара, К. не указаны.

Таким образом, К. сведений, подтверждающих приобретение на законные доходы транспортного средства ..., не представила. Прокурор просил обратить в доход Российской Федерации транспортное средство ... , принадлежащее К..

В судебном заседании прокурор поддержал требования, пояснив, что К. сведения о расходах по сделке по приобретению автомашины в кадровую службу муниципального района не представила. В ходе осуществления контроля К. дала пояснения о том, что сведения не были представлены в связи с неправильным определением периода, предшествующего дате совершения сделки. По результатам контроля за расходами К. кадровой службой администрации Приморского края был сделан вывод о несоответствии расходов К. ее доходам. Губернатором Приморского края принято решение об обращении в органы прокуратуры, что явилось основанием для обращения прокурора в суд. Полагает, что доказательств приобретения имущества на законные доходы К. не представила, это обстоятельство является основанием для применения такой меры гражданско-правовой ответственности как обращение имущества в доход Российской Федерации.

Разрешая требования, суд руководствовался положениями ст. 15 ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», ст. ст. 1, 4, 5, 16, 17 ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», ст. ст. 1, 8.1 ФЗ «О противодействии коррупции», ст. 8 Закона Приморского края «О муниципальной службе в Приморском крае», исходил из того, что К. доказательств приобретения автомобиля на законные доходы, не представлено, пришел к выводу, что автомобиль подлежит обращению в доход Российской Федерации⁴².

Еще один пример из судебной практики Амурского областного суда. В. обратилась в суд с иском о признании незаконным ее увольнения. Из материалов дела следует, что распоряжением мэра муниципального района к В. при-

⁴² Апелляционное определение Приморского краевого суда от 11.08.2019 по делу № 33-6347/2019 [Электронный ресурс]. URL: http://sudact.ru/regular/doc/214/show_88233/28/ (дата обращения : 30.05.2021).

менено взыскание в виде увольнения за совершение правонарушения, установленного ст. 15 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации», выразившегося в предоставлении заведомо недостоверных или неполных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера ее супруга Ю.

Установлено, что В., обязана предоставлять сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, в том числе на супруга В.Ю. При изучении представленной В. работодателю справки о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера в отношении супруга Ю. выявлено, что в разделе 1 «Сведения о доходах» доход, полученный Ю. от продажи автомобиля не отражен. В. Уточненные сведения о доходах в отношении супруга Ю. в соответствии с постановлением мэра в администрацию не представлялись.

Указанные выше обстоятельства подтверждены представленными по делу доказательствами: сведениями МРЭО ГИБДД МО МВД России - карточкой учета транспортного средства на автомобиль, справкой о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера в отношении супруга Ю.

Оценив по правилам ст. 67 ГПК РФ доказательства, добытые при рассмотрении дела, проанализировав установленные обстоятельства дела, а именно, что В., являясь муниципальной служащей, в нарушение статьи 15 ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» представила неполные сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера супруга Ю., суд пришел к обоснованному выводу, что у представителя нанимателя имелись правовые основания для ее привлечения к дисциплинарной ответственности в виде увольнения.

Выводы суда подробно мотивированы, основаны на нормах действующего законодательства, соответствуют фактическим обстоятельствам дела, подтвержденным относимыми и допустимыми доказательствами, и доводами апелляционных жалоб под сомнение поставлены быть не могут⁴³.

⁴³ Апелляционное определение Амурского областного суда от 18.03.2019 по делу № 33-2140/19 [Электронный

Следует отметить, что гражданско-правовой порядок обращения имущества, законность происхождения которых должностное лицо не смогло разумно обосновать, в доход государства для Российской Федерации объясним. Очевидно, что коррупция в России поражает не столько размерами коррупционных доходов, сколько количеством вовлеченных в нее лиц. Поэтому введение уголовной ответственности за незаконное обогащение в России при условии ее эффективного применения, ставит значительную часть общества перед реальной угрозой уголовной ответственности. Следует учитывать и то обстоятельство, что коррупционное поведение большинства из них объясняется не поддержкой, основанной на коррупции, социальной системы, а отсутствием реальной альтернативы обеспеченной (в материальном смысле) жизни.

В отличие от уголовного, гражданско-правовой порядок и подрывает экономическую привлекательность коррупции посредством угрозы изъятия коррупционных доходов либо их части. Тем более что этот – упрощенный – порядок позволяет изымать имущество вне зависимости от того, кто из членов семьи является его собственником, чем существенно отличается от порядка конфискации имущества, полученного в результате совершения коррупционного преступления.

Однако, применение гражданско-правового института неосновательного обогащения в целях борьбы с коррупционными правонарушениями оказывается не бесспорным. Так по мнению С.Н. Чаннова, институт обращения в доход государства предположительно незаконных доходов:

- во-первых, в принципе не способно обеспечить достижения компенсационной цели как основной в ее полном объеме на которое и рассчитан гражданско-правовой институт неосновательного обогащения. Поскольку, в рамках борьбы с коррупцией, в доход государства изымается имущество в размере превышения расходов над доходами должностного лица и его семьи, полученными за три предыдущих года. Все остальное имущество, в том числе и то, которое может быть также приобретено на коррупционные доходы, сохраняется в

собственности семьи должностного лица;

- во-вторых, положение государства в качестве потерпевшего требует выяснения характера отношений между государством и должностным лицом, позволяющим государству требовать неосновательно приобретенного. Такие отношения изначально не являются гражданско-правовыми по природе и вызывают вопрос – каким образом нарушение, возникшее из негражданско-правовых отношений, влечет гражданско-правовые последствия, возникновение кондикционного обязательства, не являющиеся к тому же мерой гражданско-правовой ответственности?⁴⁴

Проблемным является и то, что согласно действующему законодательству только в случае получения в установленном порядке указанных материалов от уполномоченных лиц, прокуроры могут обращаться в суд с заявлением об обращении в доход РФ соответствующего имущества, приобретенное на доходы, законность происхождения которых должностное лицо не смогло разумно обосновать.

В целях совершенствования деятельности по обращению в доход РФ имущества, в отношении которого не представлены сведения, подтверждающие его приобретение на законные доходы, Министерство труда и социальной защиты РФ утвердило инструктивно-методические указания о порядке подготовки и направления в органы прокуратуры материалов, необходимых для обращения прокурора в суд. Акцентируя внимание прокуроров на необходимость при оценке деятельности уполномоченных органов (подразделений и должностных лиц) по исполнению соответствующих обязанностей ставить вопрос о привлечении виновных лиц к ответственности, принципиально реагировать на ошибочные, поверхностные, не подтвержденные материалами проверки выводы и результаты, давать оценку законности и обоснованности принятых уполномоченными органами решений по таким материалам.

Однако, отсутствие у работодателя (представителя нанимателя) серьез-

⁴⁴ Апелляционное определение Приморского краевого суда от 11.08.2019 по делу № 33-6347/2019 [Электронный ресурс]. URL: http://sudact.ru/regular/doc/214/show_88233/28/ (дата обращения : 30.05.2021).

ных стимулов к проверкам своих служащих на предмет наличия у них незаконно приобретенного имущества существенно тормозит эффективность указанной деятельности. Что наглядно подтверждает статистика, в 2019 г. прокуроры выявили около 4 тыс. нарушений в сфере контроля за расходами, по представлениям прокуроров к дисциплинарной ответственности привлечено 900 лиц. По результатам надзорных проверок прокурорами инициировано около 300 процедур осуществления контроля за расходами, а из уполномоченных кадровых подразделений по результатам контроля за расходами в органы прокуратуры поступило менее 50 материалов⁴⁵.

Работодатель (представитель нанимателя) в случаях, когда о незаконности поведения служащего стало известно за пределами органа, чаще всего опасается что подобный факт может нанести ущерб репутации этого органа. А стимулов для руководителей, способных активизировать их деятельность в указанном направлении, в настоящее время законодательством не предусмотрено.

Решению обозначенной проблемы будет способствовать введение административной ответственности за непроведение контроля за расходами в случаях, которые установлены законодательством о противодействии коррупции, а также ненаправление либо несвоевременное направление материалов по результатам контроля за расходами в установленных законом случаях в соответствующие государственные органы согласно их компетенции. Введение такой ответственности в отличие от дисциплинарной ответственности, применяемой исключительно по усмотрению работодателя (представителя нанимателя), повысит личную ответственность как отдельных должностных лиц, принимающих соответствующие решения, так и органа в целом за надлежащую реализацию антикоррупционных мер в конкретном органе, а также снизит конформизм уполномоченных лиц в случаях возможного влияния на них со стороны их руководителей, обладающих организационно-властными полномочиями.

Подчеркнем, что ответственность за соответствующее правонарушение

⁴⁵ Цирин А. М., Севальнев В. В. Совершенствование порядка осуществления контроля за расходами и механизма обращения в доход государства имущества, приобретенного на непредвиденные доходы // Журнал российского права. 2020. № 9. С. 56.

должны нести не только работники кадровых подразделений, но и их руководители, т.е. лица, уполномоченные на принятие соответствующих решений, поскольку именно в их руководителя сосредоточены все необходимые управленческие и организационные механизмы, способные существенно повлиять на качество антикоррупционной работы.

В связи с изложенным предлагаем включить в КоАП РФ ст. 19.29.1 следующего содержания:

«Статья 19.29.1. Неисполнение законодательства о контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам

Непроведение контроля за соответствием расходов лица, замещающего государственную должность (иного лица), расходов его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей доходу данного лица и его супруги (супруга) в случаях и порядке, которые установлены законодательством Российской Федерации о противодействии коррупции (далее - контроль за расходами), а также ненаправление либо несвоевременное направление материалов, полученных в результате осуществления контроля за расходами, в установленных законом случаях в государственные органы в соответствии с их компетенцией, -

влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от двадцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей; на юридических лиц - от ста тысяч до пятисот тысяч рублей.»

Рассмотрение дел об административных правонарушениях указанной категории следует отнести к полномочиям судов, а возбуждение таких дел (составление протоколов) - к компетенции прокурора и должностных лиц органов по координации деятельности в области противодействия коррупции.

Представляется, что подобная мера позволит сделать контроль за расходами действенным механизмом выявления имущества государственных служащих, полученного на незаконные доходы, а прокурорам - своевременно получать качественные материалы, необходимые для обращения такого имущества в доход государства.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В процессе выполнения исследования в рамках обозначенной темы бакалаврской работы, приходим к следующим выводам.

Коррупция – это негативное, противоправное, социально-правовое явление, выражающееся в умышленном действии или бездействии должностного лица в личных целях или в целях заинтересованных лиц, с использованием возможностей, обеспечиваемых служебным положением, направленное на незаконное получение имущественных и неимущественных благ должностным лицом лично или через посредников либо третьими лицами.

Одной из важнейших антикоррупционных мер, предлагаемых современным законодательством, является механизм контроля имущественного положения лиц, занимающих государственные (муниципальные) должности и должности государственной (муниципальной) службы, их супругов и несовершеннолетних детей, введенный ст. 8 ФЗ «О противодействии коррупции».

Указом Президента РФ от 23 июня 2014 г. № 460, утверждена единая форма справки, однако ее разделы охватывают лишь те виды имущества, принадлежность которых может быть документально установлена и подтверждена.

Правоприменительная практика показывает, что часто лица, представляющие сведения о доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, владеют предметами роскоши, дорогостоящими ювелирными изделиями, наличными денежными накоплениями. Однако, в настоящее время данные активы не являются объектами представления сведений

В связи с этим представляется целесообразным расширить форму справки о доходах, расходах, об имуществе и об обязательствах имущественного характера разделом 8 «Иное имущество: предметы роскоши, ювелирные изделия, наличные денежные средства».

Указ Президента РФ от 21.09.2009 №1065 в п. 13 устанавливает два способа проведения проверки: самостоятельно кадровой службой государственно-

го органа; путем направления запроса в органы прокуратуры.

По результатам проверки кадровым подразделением кадровой готовится доклад о соблюдении служащим требований к служебному поведению.

Требования к докладу не устанавливаются, за исключением представления доклада представителю нанимателя, в котором может содержаться одно из следующих предложений: об отсутствии оснований для применения к государственному служащему мер юридической ответственности; о применении к государственному служащему мер юридической ответственности; о представлении материалов проверки в соответствующую комиссию по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов.

Между тем судебная практика по спорам, связанным с участием государственных служащих, уволенных в связи с утратой доверия, показывает, что истцами заявлялись многочисленные жалобы на нарушение их прав по следующим обстоятельствам: выводы, положенные в обоснование вины истца, основаны на предположениях; вина истца не подтверждена доказательствами; никаких виновных действий не совершал; проверка проведена необъективно; отсутствие умысла на совершение коррупционного правонарушения.

Очевидно, что законодателю требуется установить перечень вопросов, которые должны быть отражены подразделением кадровой службы в докладе по результатам проверки, либо установить требования, которые предъявляются к такому документу.

В текст доклада следует включить следующие сведения:

- 1) дата составления;
- 2) основание проверки;
- 3) фактические обстоятельства проверки;
- 4) результаты проверки.

Следует отметить, что порядок осуществления контроля за соответствием расходов государственного гражданского служащего и членов его семьи доходу, согласно действующему законодательству предусматривает, что даже при

наличии достаточной информации о превышении расходов публичного должностного лица над доходами, прокуроры могут только направить указанную информацию в соответствующий орган (должностному лицу), инициировав таким образом процедуру контроля за расходами. Окончательное же решение о необходимости контроля за расходами оставлено на усмотрение уполномоченного должностного лица.

Статьями 13.1 и 13.2 ФЗ «О противодействии коррупции» закрепляется специальная мера дисциплинарной ответственности должностного лица – увольнение (освобождение от должности) лица в связи с утратой доверия, за непредставление сведений о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, либо представления заведомо недостоверных или неполных сведений.

Помимо дисциплинарной ответственности, законодательство закрепляет, что приобретенное на доходы, законность происхождения которых должностное лицо не смогло разумно обосновать, подлежит обращению – в порядке гражданско-процессуального законодательства – в доход государства.

Однако, многие ученые и правоприменители считают, что предложенная в качестве альтернативы уголовной ответственности гражданско-правовая мера по изъятию предположительно коррупционных доходов в собственность государства не соответствует целям противодействия коррупции. Если общество и государство действительно ставят перед собою цели искоренения коррупции, то придание уголовно-правового характера коррупционному обогащению – это вопрос времени.

Считаем также, что насколько бы ни было совершенным законодательство о противодействии коррупции, отправной точкой в деле борьбы с коррупцией оказывается человек – обладающий волей противостоять соблазну личного обогащения за счет публичного интереса, Воспитание человека, способного к достойному осуществлению публичных полномочий – дело, с одной стороны, личных усилий каждого, с другой – предмет заботы государства.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

I Правовые акты

1 Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (принята Генеральной Ассамблеей ООН 31 октября 2003 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 26. – Ст. 2780.

2 Конституция Российской Федерации, принятая всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020 (ред. от 14.07.2020) // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.

3 Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (в ред. 09.03.2021) // Собрание законодательства РФ. – 1994. – № 32. – Ст. 3301.

4 Налоговый кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 146-ФЗ (часть 1) (ред. от 11.06.2021) // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 31. – Ст. 3824.

5 Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (ред. от 30.04.2021) // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 31. – Ст. 3215.

6 Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (ред. от 26.05.2021) // Собрание законодательства РФ. – 2007. – № 10. – Ст. 1152.

7 Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (ред. от 26.05.2021) // Собрание законодательства РФ. – 2008. – № 52. – Ст. 6228.

8 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» (ред. от 03.07.2016) // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 48. – Ст. 6730.

9 Федеральный закон от 03.12.2012 № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» (ред. от 20.12.2020) // Собрание законодательства РФ. – 2012. – № 50. – Ст. 6953.

10 Федеральный закон от 03.12.2012 № 231-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» (ред. от 22.12.2014) // Собрание законодательства РФ. – 2012. – № 50. – Ст. 6954.

11 Указ Президента РФ от 18.05.2009 № 559 «О представлении гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера» (ред. от 15.01.2020) // Собрание законодательства РФ. – 2009. – № 21. – Ст. 2544.

12 Указ Президента РФ от 21.09.2009 № 1065 «О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению» (ред. от 10.12.2020) // Собрание законодательства РФ. – 2009. – № 39. – Ст. 4588.

13 Указ Президента РФ от 25.02.2011 № 233 «О некоторых вопросах организации деятельности президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции» (ред. от 17.05.2021) // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 9. – Ст. 1223.

14 Указ Президента Российской Федерации от 02.04.2013 № 309 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О

противодействию коррупции» (ред. от 17.05.2021) // Собрание законодательства РФ. – 2013. – № 14. – Ст. 1670.

15 Указ Президента РФ от 23.06.2014 № 460 «Об утверждении формы справки о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации» (ред. от 10.12.2020) // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 26. – Ст. 3520.

16 Указ Президента РФ от 15.07.2015 № 364 «О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции» (ред. от 19.09.2017) // Собрание законодательства РФ. – 2015. – № 29. – Ст. 4477.

17 Указ Президента РФ от 10.12.2020 № 778 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2020. – № 50. – Ст. 81 - 85.

18 Методические рекомендации по вопросам представления сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и заполнения соответствующей формы справки в 2021 году (за отчетный 2020 год) (направлены письмом Министерства труда и социальной защиты РФ от 27 декабря 2020 г. N 18-2/10/В-11200) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/73274589/>. – 06.06.2021.

II Специальная литература

19 Антикоррупционные стандарты Организации экономического сотрудничества и развития и их реализация в Российской Федерации: монография / под ред. Т. Я. Хабриевой, А. В. Федорова. – М.: ИЗиСП, 2015. – 410 с.

20 Антонова, Н. А. Антикоррупционный стандарт как элемент статуса лица, осуществляющего публичную функцию / Н. А. Антонова // Актуальные вопросы формирования антикоррупционных стандартов и их применения: материалы всероссийской научно-практической конференции. – Казань, 2017. –

330 с.

21 Бессчасный, С. А. Реализация института контроля за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам / С. А. Бессчасный, В. Н. Скорик // Законность. – 2015. – № 11. – С. 6 - 10.

22 Биярсланова, А. М. К вопросу о правовом регулировании представления сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера государственных служащих / А. М. Биярсланова // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. – 2019. – № 1. – С. 180 - 183.

23 Зайков, Д. Е. Проблемы применения института контроля за соответствием расходов лиц, замещающих коррупционно-опасные должности, их доходам / Д. Е. Зайков // Право в Вооруженных Силах. – 2017. – № 3. – С. 36 - 39.

24 Исакова, Н. А. Порядок обращения в доход государства имущества, в отношении которого в соответствии с законодательством Российской Федерации о противодействии коррупции не представлены доказательства его приобретения на законные доходы / Н. А. Исакова // Ленинградский юридический журнал. – 2015. – № 3. – С. 86 - 92.

25 Григорьев, И. В. Особенности дисциплинарной ответственности государственных служащих за коррупционные правонарушения / И. В. Григорьев, М. В. Крипак // Административное и муниципальное право. – 2018. – № 5. – С. 1 - 10.

26 Леонтьева, А. Актуальные проблемы надзора за исполнением Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» / А. Леонтьева // Законность. – 2018. – № 2. – С. 54 - 58.

27 Малышева, Л. А. Совершенствование деятельности по контролю за расходами государственных служащих и иных лиц / Л. А. Малышева // Законность. – 2019. – № 3. – С. 36 - 39.

28 Марасов, Ю. Г. Контроль за расходами отдельных должностных лиц как одна из основных мер профилактики коррупции / Ю. Г. Марасов // Россий-

ский судья. – 2018. – № 4. – С. 22 - 26.

29 Мищихина, Е. С. Обязанности работодателей – юридических лиц по профилактике и противодействию коррупции / Е. С. Мищихина // Сборник материалов международной научно-практической конференции. Международный юридический институт. – Тула, 2016. – 174 с.

30 Новоселова, Н. В. Актуальные вопросы осуществления проверочных мероприятий подразделениями кадровых служб по профилактике коррупционных и иных правонарушений на государственной гражданской службе / Н. В. Новоселова, М. В. Грачева // Административное право и процесс. – 2020. – № 1. – С. 36 - 40.

31 Официальный сайт Общероссийского общественного фонда «Общественное мнение» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://fom.ru/Bezopasnost-i-pravo/14185>. – 30.05.2021.

32 Платов, Е. В. Антикоррупционный стандарт поведения государственного служащего / Е. В. Платов // Юрист - Правоведъ. – 2019. – № 4. – С. 192 - 197.

33 Покровский, О. В. К вопросу об эффективности правового регулирования противодействия коррупции в системе государственной гражданской службы / О. В. Покровский // Административное право и процесс. – 2018. – № 5. – С. 37 - 39.

34 Проблемы совершенствования законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции и практики его применения / под ред. Т. Я. Хабриевой. – М.: Юрайт, 2014. – 180 с.

35 Редкоус, В. М. Правовое регулирование противодействия коррупции в государствах – участниках СНГ в контексте обеспечения национальной безопасности / В. М. Редкоус // Право и государство: теория и практика. – 2018. – № 5(41). – С. 87 - 90.

36 Саморуков, А. А. Деятельность подразделений кадровых служб по профилактике коррупционных и иных правонарушений на государственной службе в регионе / А. А. Саморуков // Вестник Поволжского института управ-

ления. – 2017. – № 4. – С. 21 - 27.

37 Смирнова, Л. А. Реализация прокурорами полномочий в сфере контроля за расходами государственных служащих и иных лиц / Л. А. Смирнова // Законность. – 2017. – № 5. – С. 72 - 76.

38 Смирнова, Л. А. Контроль за расходами государственных служащих: роль прокуратуры / Л. А. Смирнова // Законность. – 2017. – № 10. – 54 - 58.

39 Типовое положение о подразделении по профилактике коррупционных и иных правонарушений кадровой службы федерального государственного органа (утв. Аппаратом Правительства РФ 18.02.2010 № 647п-П16) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://base.garant.ru/12176584/>. – 30.05.2021.

40 Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих (одобрен решением президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции от 23 декабря 2010 г.) (протокол № 21) // Официальные документы в образовании. – 2011. – № 36.

41 Трунцевский, Ю. В. О содержании антикоррупционного стандарта поведения государственных и муниципальных служащих / Ю. В. Трунцевский // Вестник Томского государственного университета. Право. – 2019. – № 1. – С. 30 - 44.

42 Чаннов, С. Е. Может ли коррупционный проступок быть малозначительным? / С. Е. Чаннов // Актуальные проблемы российского права. – 2014. – № 10. – С. 36- 40.

43 Черепанова, Е. В. О некоторых вопросах правового регулирования представления сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера / Е. В. Черепанова // Журнал российского права. – 2018. – № 3. – С. 146 -153.

44 Черепанова, Е. В. Противодействие коррупции в государственном управлении / Е. В. Черепанова // Журнал российского права. – 2017. – № 4. – С. 72 - 76.

45 Черногоров, Н. Н. Роль этических и нравственных норм в обеспечении

соблюдения запретов, ограничений и требований, установленных в целях противодействия коррупции / Н. Н. Черногор, М. В. Залоило, О. А. Иванюк // Журнал российского права. – 2017. – № 9. – С. 130 - 141.

46 Цирин, А. М. Совершенствование порядка осуществления контроля за расходами и механизма обращения в доход государства имущества, приоритетного на непредвиденные доходы / А. М. Цирин, В. В. Севальнев // Журнал российского права. – 2020. – № 9. – С. 54 - 58.

III Правоприменительная практика

47 Апелляционное определение Верховного Суда Российской Федерации от 25.04.2017 по делу № АПЛ17-113 «Об оставлении без изменения Решения Верховного Суда Российской Федерации от 08.02.2017 № АКПИ16-1306, которым было отказано в удовлетворении заявления о признании частично недействующими подп. «в» п. 15, подп. «б» п. 24 Положения о проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 21.09.2009 № 1065» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_216916. – 30.05.2021.

48 Апелляционное определение Приморского краевого суда от 11.08.2019 по делу № 33-6347/2019 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://sudact.ru/regular/doc/214/show_88233/28/. – 30.05.2021.

49 Апелляционное определение Амурского областного суда от 18.03.2019 по делу № 33-2140/19 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://sudact.ru/regular/doc/101762/item/7087734/>. – 30.05.2021.

50 Апелляционное определение Хабаровского краевого суда от 29.04.2019 по делу N 33-2607/2019 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://sudact.ru/regular/doc/301866/item/9084336/>. – 30.05.2021.

