

Совершенствование института декларирования сведений о доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера в условиях цифровизации

Ю. В. Трунцевский

Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ,
Российская Федерация, 117218, Москва, ул. Б. Черемушкинская, 34

Для цитирования: Трунцевский, Юрий В. 2022. «Совершенствование института декларирования сведений о доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера в условиях цифровизации». *Вестник Санкт-Петербургского университета. Право* 2: 344–359. <https://doi.org/10.21638/spbu14.2022.204>

В странах, осуществляющих противодействие коррупции, разработаны системы декларирования сведений о доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера государственных служащих и иных публичных лиц. Сравнительно-правовой анализ позволил выделить особенности декларирования, систематизировать подходы к его осуществлению (централизованный и децентрализованный). Существующая практика декларирования доходов свидетельствует о многочисленных проблемах, характеризующих общие для рассматриваемых стран юридические, технические, организационные, кадровые и иные недостатки систем декларирования. Основной проблемой, по мнению автора статьи, является перенесение бремени отчетности по своим доходам на самого государственного служащего, что требует соблюдения им множества формальностей (нужно выдержать срок сдачи декларации, правильно заполнить справку, вовремя получить сведения из государственных реестров, от банков и прочих организаций, получить данные от своего супруга/супруги, на несовершеннолетних детей и т. д.). Законодательство предусматривает юридическую ответственность декларанта за несвоевременность сдачи отчета или неполноту содержащихся в нем сведений. В целях решения указанных проблем автором разработан алгоритм контроля за имущественным положением должностных лиц. Использование технологий искусственного интеллекта дает возможность перенести бремя сбора и обработки необходимой информации о должностном лице с него на государственные структуры, централизовать и унифицировать такой порядок за счет цифровых платформ. Все перечисленные выше издержки в таком случае будут ложиться на предлагаемую программу, ее операторов. Потенциал цифровой программы контроля за имущественным положением должностных лиц позволит не только соотносить их доходы и расходы, но и выявлять нарушения налогового законодательства, законодательства в сфере противодействия отмыванию преступных доходов.

Ключевые слова: коррупция, контроль, декларирование, имущество, законодательство, программирование.

1. Введение

Требование к государственным должностным лицам предоставлять свои активы — одно из наиболее эффективных средств предотвращения и выявления кор-

рупции (Севальнев, Цирин 2018, 154). В Международном кодексе поведения государственных должностных лиц¹ требование о декларировании предусматривает, что данные лица на основании своего служебного положения и если это разрешено или является требованием закона, административного регламента соблюдают требования о раскрытии или передаче информации о личных активах и обязательствах и, по возможности, сведений об активах и обязательствах своего супруга (супруги) и иждивенцев (п. 8).

Поворотным моментом в декларировании как форме финансового контроля в сфере противодействия коррупции стало принятие Конвенции ООН против коррупции 2003 г., в которой признается потенциал систем раскрытия информации об активах и предусматривается, что все стороны, подписавшие это соглашение, должны создать механизмы, обязывающие публичных должностных лиц сообщать соответствующим органам о своих инвестициях и активах (п. 5 ст. 8). Конвенция определяет гибкий механизм декларирования, который подробно описан в Техническом руководстве по Конвенции ООН².

Декларирование способствует выявлению и предотвращению незаконного обогащения лиц, а декларации предназначены для сбора информации, которая позволит контролировать данные об официальном имущественном положении лица, идентифицировать необычные активы или доходы, которые не связаны с заработной платой или другими законными источниками, что особенно необходимо в странах с высоким уровнем восприятия коррупции согласно индексу антикоррупционной организации Transparency International.

2. Основное исследование

Многие страны разработали и активно применяют рассматриваемые системы декларирования в целях предотвращения коррупции (см. табл.). Так, условия, которые применялись к странам, желающим присоединиться к ЕС, как правило, не содержали явного требования о создании системы декларирования для государственных должностных лиц (в ЕС нет закона или *acquis communautaire* (правового принципа) о декларациях). Однако, несмотря на отсутствие императивных предписаний, декларирование государственных служащих по отношению к кандидатам в члены де-факто стало стандартом ЕС — все десять стран Центральной и Восточной Европы, вступившие в ЕС, еще до вступления ввели такие системы.

Несмотря на признание государствами обязательности внедрения института финансового контроля в сфере противодействия коррупции, до сих пор не существует универсальных международных стандартов, подробно описывающих, как лучше всего использовать режимы раскрытия декларируемой информации.

¹ Принят 12.12.1996 Резолюцией 51/59 на 82-м пленарном заседании 51-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН. Документ опубликован не был. Здесь и далее все ссылки на международные и российские нормативно-правовые акты и судебную практику приводятся по СПС «КонсультантПлюс». Дата обращения 24 сентября, 2021. <http://www.consultant.ru>.

² Техническое руководство по осуществлению Конвенции ООН против коррупции. *Управление ООН по наркотикам и преступности*. 2010. Дата обращения: 13 мая, 2022. https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/TechnicalGuide/10-53208_ebook_r.pdf.

Таблица. Введение деклараций для государственных служащих в отдельных странах

Год введения	Страна
1974	Великобритания
1978	США
1982	Испания, Италия
1992	Словения
1993	Беларусь, Украина
1994	Латвия
1995	Албания, Эстония
1996	Казахстан, Румыния
1998	Грузия, Литва
2000	Болгария
2001	Босния и Герцеговина
2002	Македония
2003	Хорватия
2004	Кыргызстан, Черногория
2005	Азербайджан
2006	Таджикистан
2008	Россия

Источник: Asset declarations for public officials: A tool to prevent corruption. Paris, OECD, 2011. P. 23.

Наиболее распространенный график подачи деклараций в мировой практике следующий: при вступлении в должность (незадолго до, или вскоре после, или при регистрации кандидатуры), затем ежегодно и, наконец, после ухода с должности. Подача деклараций возможна и во время пребывания в должности либо когда у лица происходит значительное изменение доходов. Государственные должностные лица Черногории, например, обязаны представлять декларации (отчеты) в случае любого изменения данных, содержащихся в отчете, в части увеличения стоимости имущества, превышающего 5000 евро, в течение 15 дней со дня такого изменения³. В других системах отсутствуют требования такого частого представления. Так, члены парламента, министры и государственные служащие Франции подают декларации только при вступлении в должность и уходе с нее; во время службы, если сочтут это необходимым, они могут сообщить о любых изменениях своего имущественного положения⁴.

³ The Law on Preventing Conflict of Interest in Exercising Public Functions, 2008. Article 19. *OJ Montenegro*. No. 01/09. 09.01.2009. Дата обращения 12 октября, 2021. https://publicofficialsfinancialdisclosure.worldbank.org/sites/fdl/files/assets/law-library-files/Montenegro_Conflict%20of%20Interest%20Law_2009_EN.pdf.

⁴ Article LO135-1Code électoral 28 octobre 1964. Дата обращения 12 октября, 2021. https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000035586109.

Отмечается, что в России с момента активного продвижения государственной политики в сфере противодействия коррупции после 2008 г. антикоррупционное декларирование доходов с целью обеспечения их прозрачности вызвало большой общественный резонанс и стало «психологически сдерживающим фактором для российских чиновников»⁵. «Сопоставление доходов с расходами позволяет выявить несоответствие законных доходов произведенным расходам и дает основания для применения процедуры изъятия имущества, приобретенного на доходы, законность которых не подтверждена»⁶.

В России представление сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера (далее — сведения о доходах) является механизмом контроля имущественного положения (средством финансового контроля) и обязанностью соответствующего лица. Порядок представления сведений о доходах гражданина определенной категории (далее — декларант), его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей регулируется федеральными законами⁷ и соответствующими указами Президента РФ⁸.

Ежегодно Минтруд России разрабатывает методические рекомендации с целью разъяснения отдельных ситуаций, возникающих при заполнении справок о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера⁹.

Итак, декларирование — это особая процедура, позволяющая подтвердить соответствие объекта декларирования и демонстрирующая готовность декларанта нести за это определенную ответственность.

Невыполнение обязанностей, связанных с антикоррупционным декларированием, может подпадать под одну из категорий:

- нарушения, связанные с обязанностью подавать декларации (непредставление декларации, несвоевременное представление декларации);
- нарушения, связанные с предоставленной информацией (неполное изложение требуемой информации, непреднамеренно ложное утверждение, намеренно ложное утверждение).

⁵ Интервью Сергея Нарышкина «Российской газете». *Российская газета*. 08.12.2010. Дата обращения 12 октября, 2021. <http://www.kremlin.ru/events/administration/9846>.

⁶ Пункт 4.2. Постановления Конституционного Суда РФ от 29.11.2016 № 26-п «По делу о проверке конституционности подп. 8 п. 2 ст. 235 Гражданского кодекса РФ и ст. 17 Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» в связи с запросом Верховного суда Республики Башкортостан».

⁷ Федеральные законы от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»; от 03.12.2012 № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» (далее — Федеральный закон № 230); от 30.11.2011 № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел РФ и внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ»; и др.

⁸ Указ Президента РФ от 18.05.2009 № 558 «О представлении гражданами, претендующими на замещение государственных должностей РФ, и лицами, замещающими государственные должности РФ, сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера»; 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».

⁹ См., напр.: Письмо Министерство труда и социальной защиты РФ от 29.12.2020 № 18-2/10/В-12837 «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)». Документ опубликован не был.

Законодательство и судебная практика подтверждают, что сам факт непредставления или представления неполных или недостоверных сведений о доходах — достаточное основание для принятия решения об увольнении декларанта¹⁰. Определением Верховного Суда РФ от 17.04.2017 № 59-КГ17-3 подтверждена законность такого положения. Непредставление сведений о доходах — обстоятельства (основания), признанные судами законными, при принятии представителем нанимателя решения об освобождении от замещаемой должности и увольнении гражданского служащего по причине утраты доверия (Трунцевский 2020, 165).

Таким образом, все риски непредставления либо представления неполной или недостоверной информации декларантом возлагаются на это лицо (Баженова 2016, 40). Дисциплинарные санкции — меры, применяемые к таким нарушителям (предупреждение, выговор, увольнение).

Говоря о видах юридической ответственности декларанта, следует привести пример Грузии, в законодательстве которой криминализованы непредставление декларации об имущественном положении, совершенное после наложения административного взыскания за такое же деяние, а также внесение в декларацию заведомо неполных или неверных данных (ст. 355)¹¹. В США за умышленную фальсификацию любой информации, которую лицо обязано сообщить, предусмотрены наказания в виде штрафа, тюремного заключения до одного года или оба этих наказания (Quiner 2021). Уголовный кодекс Украины устанавливает уголовную ответственность за умышленное внесение субъектом декларирования заведомо недостоверных сведений в декларации лица, уполномоченного на выполнение функций государства или местного самоуправления (ст. 366-2), а также за умышленное непредставление субъектом декларирования такой декларации (ст. 366-3)¹².

Во Франции в случае непредставления личной декларации об имуществе избранное должностное лицо не может исполнять свои обязанности в течение одного года и его назначение признается недействительным¹³. Согласно Закону Литвы «О согласовании государственных и частных интересов на государственной службе»¹⁴ служащие на срок до одного года с момента обнаружения правонарушения лишаются премий или не могут быть повышены в должности. В Словении снижение заработной платы является прямым следствием несоблюдения требований декларирования¹⁵.

¹⁰ Постановление Конституционного Суда РФ от 06.04.2020 № 14-П «По делу о проверке конституционности п. 1¹ ч. 1 ст. 37 и п. 2 ч. 1 ст. 59² Федерального закона «О государственной гражданской службе РФ», а также п. 2 ч. 1 ст. 13¹ Федерального закона «О противодействии коррупции» в связи с жалобой гражданина И. Н. Котяша».

¹¹ საქართველოს სსიხლოს სამართლის კოდექსი [Уголовный кодекс Грузии] 13.08.1999. Дата обращения 10 мая, 2022. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/16426?publication=240>.

¹² Уголовный кодекс Украины от 05.04.2001 № 2341-III. Дата обращения 10 мая, 2022. <https://urstr.com.ua/ru/uku/st-366-3>.

¹³ “Les declarations. Consulter les déclarations des responsables publics”. *La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique*. Дата обращения 5 июля, 2021. <https://www.hatvp.fr/comprendre>.

¹⁴ Law Republic of Lithuania. On the adjustment of public and private interests in the civil service (2 July, 1997, No. VIII-371). Дата обращения 5 июля, 2021. <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.330596?jfwid=rivwzvpvg>.

¹⁵ Income and Asset Declarations: Tools and Trade-offs. Stolen Asset Recovery (StAR) Initiative. 2009. Дата обращения 5 июля, 2021. https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/StAR/StAR_Publication_-_Income_and_Asset_Declarations.pdf.

Никакие санкции не предусмотрены в странах, в которых представление заявления является добровольным как для членов парламента, так и для министров правительства (например, в Норвегии)¹⁶. Моральными санкциями могут служить публичное осуждение в СМИ, публичное объявление фактов нарушения или извинение со стороны нарушителя. В Швеции в случае непредставления соответствующей информации членом парламента об этом факте объявляется на его пленарном заседании¹⁷.

Таким образом институт финансовой отчетности предусматривает обязанность декларанта самостоятельно и под угрозой дисциплинарной или уголовной ответственности заполнять рассматриваемые формы отчетности.

Российское законодательство в сфере противодействия коррупции не предусматривает «освобождение служащего (работника) от исполнения обязанности представлять сведения, в частности, в период нахождения его в отпуске (ежегодный оплачиваемый отпуск, отпуск без сохранения денежного содержания, отпуск по уходу за ребенком и другие предусмотренные законодательством отпуска), в период временной нетрудоспособности или иной период неисполнения должностных обязанностей»¹⁸.

Вместе с тем на практике встречаются различные случаи несоблюдения установленных антикоррупционных требований. Так, п. 16 Положения о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов, утв. Указом Президента РФ от 01.07.2010 № 821, предусмотрена возможность направления служащим заявления о невозможности по объективным причинам представить сведения о доходах своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей. Уважительной причиной должны быть конкретные личные (семейные) обстоятельства.

К ситуациям, при которых возможность представить сведения о супруге отсутствует, относятся случаи, когда супруга (супруг) направлен(а) в длительную командировку или отбывает наказание в местах лишения свободы или супруги совместно не проживают и находятся в разных регионах. Кроме того, нарушение обязанностей возможно вследствие специфики выполняемого лицом служебного задания (оперативные мероприятия и т. д.).

Причины невыполнения запретов, ограничений и обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции, должны быть действительно объективными и уважительными, исключающими возможность исполнения соответствующих запретов, ограничений и обязанностей. Так, нежелание супруга/супруги декларанта представлять сведения о своих доходах не может являться объективной причиной, в отличие, скажем, от тяжелого заболевания.

¹⁶ “1 Hva er Kongen i statsråd?” *Regjeringen.no*. Дата обращения 5 июля, 2021. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/om-statsrad/id593521/?ch=2>.

¹⁷ “The Government and Parliament. The functions of Parliament”. *Statsrådet Valtionevosto*. Дата обращения 05 июля, 2021. https://valtioneuvosto.fi/sv/statsradet/statsradet-och-riksdagen?p_p_id=com_liferay_journal_content_web_portlet_JournalContentPortlet_INSTANCE_SSKDNE5ODInk&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&_com_liferay_journal_content_web_portlet_JournalContentPortlet_INSTANCE_SSKDNE5ODInk_languageId=en_US.

¹⁸ Методические рекомендации по вопросам представления сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и заполнения соответствующей формы справки в 2022 году (за отчетный 2021 год).

Непредставление служащим сведений о доходах своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей можно признать объективной и уважительной причиной, если служащий принял все зависящие от него меры для обеспечения надлежащего исполнения им соответствующей обязанности.

В связи с этим представляет интерес подготовленный в 2019 г. Минюстом России с учетом предложений заинтересованных ведомств законопроект «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в части совершенствования мер ответственности за коррупционные правонарушения», который во исполнение подп. «в» п. 1 Национального плана противодействия коррупции на 2018–2020 годы предусматривал признание случаев, когда несоблюдение антикоррупционных требований было следствием обстоятельств непреодолимой силы, что не является нарушением.

К таким случаям предлагалось относить обстоятельства, наступление которых не зависит от воли или действий соответствующего лица, наличие которых подтверждается известными фактами, публикациями в СМИ и иными способами, не требующими предоставления доказательств, а также действия государственных органов, включая действия государственных органов иностранных государств, чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера, чрезвычайные экологические ситуации. Основной идеей законопроекта было закрепление признания отсутствия вины в результате обстоятельств непреодолимой силы и возможности квалификации действия (бездействия) такого лица как не совершившего коррупционное правонарушение в случае установления в ходе проверки соответствующих обстоятельств. Норму предлагалось закрепить в ч. 3 ст. 13 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», внести корреспондирующие изменения в ряд других законодательных актов РФ.

Понятие непреодолимой силы появилось и развивалось преимущественно в частном праве, и из частноправовой сферы правового регулирования институт непреодолимой силы перешел в публично-правовую сферу.

Формально правовая конструкция непреодолимой силы может быть воспринята и применительно к общественным отношениям, регулируемым законодательством о противодействии коррупции. Вместе с тем следует иметь в виду, что при использовании в различных законодательных актах и в доктрине понятия непреодолимой силы его содержание будет интерпретироваться.

В законодательстве о противодействии коррупции категория непреодолимой силы практически не используется. Вместо нее, как было указано выше, применяется категория невозможности исполнения обязанности по объективным причинам.

Нами исследован вопрос о систематизации таких случаев несоблюдения антикоррупционных требований вследствие объективных причин, которые нельзя признать правонарушением, в частности проведен анализ доступных текстов протоколов комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов. Выяснилось, что круг обстоятельств, по объективным причинам не позволяющих работнику соблюдать требования в целях противодействия коррупции, значительно шире, чем реализуемый в правоприменительной практике при квалификации обстоятельств непреодолимой силы. В связи с этим рассматриваемый законопроект Минюста существенно сужает возможности для

указанных физических лиц защищать свои права в сфере деятельности по исполнению обязанностей и запретов по противодействию коррупции в случаях, не зависящих от их воли, исключаяющих их вину и освобождающих от ответственности.

В законопроекте целесообразно было бы отказаться от термина «непреодолимая сила» и заменить его термином «объективные причины или обстоятельства, не зависящие от воли лица». Это даст возможность признать указанным комиссиям в качестве основания освобождения лица за деяние, содержащее признаки коррупционного правонарушения, соответствующие обстоятельства, не только опираясь на их чрезвычайность (исключительность) и непредотвратимость, но и учитывая иные уважительные объективные причины такого несоблюдения.

При решении вопроса о привлечении к дисциплинарной ответственности в обязательном порядке учитывается виновность лица, совершившего коррупционное правонарушение.

Представляется, что при принятии решений о наличии либо отсутствии оснований для освобождения государственного служащего от ответственности необходимо учитывать его предшествующее поведение. В частности, возможна ситуация, при которой служащий своими действиями умышленно моделирует ситуацию возникновения обстоятельств, исключающих возможность соблюдения им соответствующих требований. Поэтому следует учесть, что обстоятельствами непреодолимой силы не могут быть признаны те, которые зависели от воли или действий физического лица.

Декларирование сведений о доходах осуществляется посредством заполнения справки (с 2015 г. — с использованием специального программного обеспечения «Справки БК»¹⁹, размещенного на официальном сайте Президента РФ²⁰), согласно правилу «один декларант — одна справка» (отдельно на служащего (работника) и каждого члена его семьи, подпадающего под нормы о декларировании) (Зайцева 2021, 39).

Вместе с тем отмечаются ежегодные недостатки (ошибки) в заполнении документов декларирования — это становится обычным явлением (Голоманчук, Яготинцева, Астафурова 2019, 249). Даже технические требования свидетельствуют о таких недостатках (печать справок не на лазерном принтере, дефекты печати в виде полос, пятен и пр.). Нарушением будет несоблюдение вышеуказанных рекомендаций Минтруда о том, что печать справки и ее заверение следует делать в течение одного дня, печатать справку следует только на одной стороне листа.

На изучение соответствующих рекомендаций, консультирование по заполнению справки и сам процесс внесения в нее сведений государственный служащий и прочие декларанты тратят свое рабочее время — от нескольких часов до нескольких дней (с перерывами).

Декларант должен обладать специальными знаниями в области цифровых финансов. Так, с 01.07.2021 в форму справки вносятся изменения, касающиеся отра-

¹⁹ Пункт 36 Указа 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 РФ».

²⁰ «Справки БК». *Госслужба*. Дата обращения 5 июля, 2021. https://gossluzhba.gov.ru/Page/index/spravki_bk.

жения в ней сведений о цифровых финансовых активах и/или цифровых правах, утилитарных цифровых правах и цифровой валюте²¹.

Такую справку рекомендуется заполнять на основании правоустанавливающих и иных подтверждающих официальных документов.

Однако результаты нашего исследования показали, что и органы, и организации, выдающие такие документы, зачастую делают ошибки — искажают сведения о доходах декларантов, по которым может быть проведена проверка. Так, нами выявлено существенное несоответствие данных в предоставленных декларанту самой крупной в России кредитной организацией выписке по счету дебетовой карты и справке о доступном остатке (обе одним числом марта 2021 г.). В ответе банка на жалобу говорилось, что причиной предоставления неверной информации при формировании справки для госслужащих за 2020 г. стали технические настройки банковской системы. Ввиду особенностей отражения операций с использованием банковских карт на счетах клиентов даты совершения операций в выписке по счету могут отличаться от реальных дат совершения операций по карте с задержкой в несколько дней. В связи с особенностями обработки операций по картам остаток по счету карты может отличаться от баланса по банковской карте. Ввиду особенностей отражения операций с использованием банковских карт на счетах клиентов провести корректировку данных в программном обеспечении банка технически не представляется возможным.

Хотя в соответствии с правоприменительной практикой государственных (муниципальных) органов по соблюдению антикоррупционных требований ошибки (неточности) в сведениях, представленных в такой справке, допущенные соответствующим органом или организацией в выданных служащему документах (выписках), на основании которых им заполнялась справка (например, в выписке по счету, выданной банком и т. п.), не образуют коррупционного проступка²², на выявление таких ошибок и выяснение обстоятельств их возникновения, в том числе вины декларанта, уходит масса времени и требуется задействование различных служебных ресурсов.

Многолетняя практика участия автора настоящей статьи в работе вышеуказанных комиссий различных федеральных органов исполнительной власти показывает, что декларанты допускают нарушения вследствие грубых ошибок, в силу собственной неорганизованности и слабой подготовки, а также в результате недостатков в работе соответствующих подразделений органа, отвечающих за декларационную компанию. При проверках справок обнаруживаются значительные завышения общей суммы доходов; сокрытие отдельных видов имущества; указание недостоверной цены сделки; непредставление информации о наличии банковского счета, о движении денежных средств и пр. Даже в подобных случаях комиссия

²¹ Пункт 6 Указа 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 РФ”».

²² Письмо Минтруда России от 21.03.2016 № 18-2/10/П-1526 «О критериях привлечения к ответственности за коррупционные правонарушения» (вместе с «Обзором практики привлечения к ответственности государственных (муниципальных) служащих за несоблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции»).

чаще всего рекомендует применять к декларантам более мягкие меры ответственности — замечание или выговор.

Обеспечение декларирования сведений о доходах возлагается на довольно большой штат работников подразделений по профилактике коррупционных и иных правонарушений (должностных лиц, ответственных за работу по профилактике коррупционных и иных правонарушений), а мониторинг имущественного положения — это задача, требующая специфических навыков.

В мировой практике существуют два основных метода сбора данных, которые можно обозначить как централизованный²³ и децентрализованный. Отдельные системы могут сочетать эти подходы, например в отношении разных категорий должностных лиц, при сборе деклараций одновременно по месту службы (децентрализованная система) и в единый центр либо при передаче таких деклараций с места в центр.

Может проводиться тотальная (всеобщая, автоматически *ex officio*) и выборочная проверка (с учетом анализа и оценки рисков). При этом риски могут выводиться исключительно из содержания деклараций, например при выявлении признаков значительного увеличения доходов, имущества, существенных различий между объявленными активами и законными источниками дохода (такой вариант проверки используют Албания, Беларусь, Казахстан, Латвия, Литва, Македония, Словения, Таджикистан). Проверка может проводиться при получении жалобы от граждан. Так, в Румынии в подобных сообщениях должны указываться сведения, на которых они основываются, а также источники, из которых эти сведения могут быть запрошены²⁴.

Основной способ проверки заявленных данных деклараций — сравнение этих сведений с теми, которые содержатся в различных официальных источниках (государственных реестрах, органах), выявление между ними явных расхождений.

Реализация вышеуказанных подходов зависит от наличия соответствующих полномочий органа, осуществляющего проверку: доступ к официальным документам (записям) контролирующих органов (налоговых, пенсионных, регистрационной палаты), реестрам транспортных средств, данным банков.

Доказано, что в странах, которые наиболее полно проверяли заявления (декларации) должностных лиц, уровень коррупции был значительно ниже, чем в странах, не проверявших содержание деклараций (Mukherjee, Gokcekus 2006, 326–327).

В России проверка сведений зачастую носит выборочный характер и территориально проводится в регионе осуществления служебной деятельности декларанта, поэтому нельзя исключать роль человеческого фактора. В связи с этим все большее число стран разрешает электронные декларации (или даже требует применять их); основным преимуществом таких деклараций является введение декларируемой информации непосредственно в систему. Однако в некоторых странах электронное декларирование — это всего лишь отправка файла в текстовой форме или в форме электронной таблицы, что не позволяет передать содержащиеся в них

²³ Например, Законом Украины от 14.10.2014 № 1700-VII «О предотвращении коррупции» (дата обращения 15 мая, 2022. https://kodeksy.com.ua/ka/o_predotvrazeni_korruptsii.htm) госслужащие обязаны ежегодно до 1 апреля подавать путем заполнения на официальном веб-сайте Национального агентства декларацию (п. 1 ст. 45).

²⁴ Asset declarations for public officials: A tool to prevent corruption. Paris: OECD, 2011. P. 73.

сведения в базу данных. Несмотря на разнообразие этих систем, считается, что использование информационных технологий оказывает значительное влияние на обработку деклараций. Так, система мониторинга доходов госслужащих может быть организована по аналогии с системами автоматизированного управления (АСУ) (Воробьева 2017, 42).

Следует поддержать вывод Г. А. Василевич о том, что декларирование доходов и приобретенного имущества лицами, занимающими публичные должности, «будет все более совершенствоваться по мере развития информационных технологий» (Василевич 2018, 36). Это вписывается в продвигаемую Правительством РФ концепцию государства как набора удобных цифровых платформ, снижающих издержки и коррупционные риски (Грипич 2021, 48).

Мы считаем, что снизить влияние человеческого фактора можно путем использования технологий искусственного интеллекта и алгоритмов машинного обучения двумя способами: техническим (например, внедряя программный аналитический модуль, но не отменяя при этом обязанность сбора сведений декларантом и порядок такого декларирования); кардинальным (переноса бремя сбора и оценки необходимых данных на государственные органы).

При первом подходе целесообразно активное внедрение программного аналитического модуля, создание единой централизованной системы мониторинга декларирования доходов и расходов госслужащих и иных лиц, предполагающей формирование цифрового профиля каждого декларанта и проверку достоверности предоставляемых им сведений путем сравнения с информацией, получаемой из интегрированных баз данных Федеральной налоговой службы, Росреестра и др. Безусловно, в данном случае необходимо решение проблемы больших данных и интеграции баз данных, в связи с чем на начальном этапе разработки и функционирования предлагаемой системы потребуется обработка сведений определенных категорий декларантов (исходя из занимаемой должности, годового дохода и др.) по определенным критериям в динамике за период не менее шести лет (исходя из сроков давности — ст. 78 Уголовного кодекса РФ от 13.06.1996 № 63-ФЗ).

Так, 01.09.2016 Украина запустила электронные декларации для всех государственных служащих. Считается, что новый модуль, способный в течение 15 мин просматривать и проверять согласованность данных 100 тыс. деклараций, поможет выявить самые большие коррупционные риски (Чела 2018).

Кардинально изменить порядок контроля за имущественным положением должностных лиц (Баженова 2016, 37) позволит применение второго способа, при котором сбор и проверку, полученных данных должна осуществлять программа, сама (без участия декларанта) собирая данные по реестрам и в случае выявления несоответствий сообщая об этом проверяющим органам, должностным лицам. Таким образом, речь идет не о загрузке данных, пусть даже в специальную программу, самим декларантом, а о программе, которая собирает по реестрам эти данные без участия проверяемого лица. Для подобной программы необходим доступ к цифровому профилю государственного служащего, соответствующим информационным ресурсам баз данных, реестров. Алгоритм действий программы потребует внесения соответствующих изменений в действующее законодательство в сфере противодействия коррупции. При этом можно предположить, что не декларирование, а финансовый (электронный) контроль за имущественным положением государственных служа-

щих и других лиц способен оказаться полезным инструментом для выявления уклонений от уплаты налогов, отмывания преступных доходов (сделок с антиквариатом, дорогостоящими ювелирными изделиями, предметами искусства и роскоши)²⁵, даже если это не будет входить в число основных целей подобной системы.

Введение такого подхода к контролю имущественного положения должностных лиц, при котором ответственность за полные и достоверные сведения о лице несут органы, консолидирующие соответствующую фактическую информацию, должно предусматривать право проверяемого оспаривать содержащиеся в документе данные, которые могут появиться в результате технической ошибки, допущенной органом регистрации прав при внесении сведений в такую справку (см., например, ст. 61 Федерального закона от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости»). Подобная возможность должна предусматривать нетрудоёмкую и оперативную процедуру устранения ошибок.

Рассмотрим предлагаемый способ контроля.

Виды объектов контроля, находящихся в публичных реестрах, по действующему законодательству определены исходя из возможности их документального установления и официального подтверждения. Этот подход, основан «на учете и сопоставлении поддающегося фиксации и оценке совокупного дохода» (п. 5.3 Постановления Конституционного Суда РФ от 29.11.2016 № 26-п).

Программой при этом будут проверяться следующие базы данных:

- недвижимость в России: Росреестр, ФНС;
- недвижимость за рубежом (в рамках международных (двусторонних) соглашений, взаимности): во многих странах есть единые базы по регистрации всех сделок с недвижимостью (например, в Испании это база <http://www.registradores.org>, в Германии — <https://grundbuchamt.com>);
- движимое имущество:
- автомобили, мотоциклы, скутеры — базы данных ГИБДД;
- судоходные средства: ГИМС (Государственная инспекция по маломерным судам МЧС России) — маломерные суда до 20 метров; ГСР (Государственный судовой реестр) — суда свыше 20 м длиной или использующиеся для коммерческих целей;
- самоходная техника: регистрация самоходной техники производится в Гостехнадзоре;
- ценные бумаги; учет всех ценных бумаг и их владельцев ведет депозитарий; на сегодня в России нет общей базы владельцев акций и облигаций, однако список аккредитованных Центральным банком России депозитариев доступен на сайте www.cbr.ru; осуществление программой автоматических запросов всем депозитариям за короткое время вполне реально;
- вклады в банках, индивидуальные инвестиционные счета: ФНС, банки, лицензированные брокеры;
- монеты, слитки, наличные денежные средства, хранящиеся в банковских ячейках: информация о наличии — по запросу в банк; о присутствии в ячейке ценного имущества можно узнать лишь при ее вскрытии.

²⁵ Доказано, что продажи роскошных автомобилей значительно выше в странах с более высоким уровнем коррупции (Gokcekus, Suzuki 2014).

Такая система проверки обеспечивает автоматическое выявление расхождений между различными источниками информации о доходах, активах и расходах должностного лица в онлайн-режиме во время всего прохождения службы лицом посредством проверки: 1) объема поступающего денежного потока; 2) суммы исходящего денежного потока; 3) взаимосвязи входящего и исходящего денежного потока и пр.

Периодичность фиксации результатов проверки предусматривает, что окончательным этапом такой проверки должно служить принятие решения, в зависимости от результата необходимо: 1) снять с контроля (проверку прошел — нарушений не выявлено); 2) взять на контроль (передать данные в прокуратуру) — проверка продолжается (см. Прил.²⁶).

3. Выводы

Предлагаемая электронная система финансового контроля должна помочь преодолеть следующие недостатки существующей системы декларирования доходов:

- недостатки в правовой базе — частые изменения, определяющие состав декларантов, имущества и доходов, осложняющие практику применения таких норм;
- сложности оценки обстоятельств нарушений порядка декларирования — объективных причин или обстоятельств, не зависящих от воли декларанта;
- юридические или технические барьеры — например, различные формы данных, содержащихся в публичных реестрах, формы справок кредитных организаций, несовместимое с другими государственными реестрами программное обеспечение, ограниченная емкость баз данных и пр.;
- технические трудности охвата широкого круга должностных лиц (недостаточный потенциал декларирования);
- кадровые недостатки органов-исполнителей — должностные лица, специальные подразделения по проверке деклараций не обладают достаточными полномочиями, навыками для выполнения задач, связанных со сбором и проверкой деклараций; нехватка таких сотрудников;
- отсутствие должной автономии органов-исполнителей может сделать их уязвимыми для незаконного давления, особенно в тех случаях, когда проверка деклараций способна нанести ущерб государственным служащим, занимающим высокие должности;
- ошибки при проверке — отсутствие надлежащих механизмов проверок (в частности, автоматизации);
- слаборазвитый институциональный контекст — специальные подразделения, осуществляющие проверку, не получают должную поддержку со стороны руководителей органа, других его подразделений;

²⁶ Приложение — рисунок «Алгоритм программы электронного контроля имущественного положения государственных служащих», составленный автором, можно найти по электронному адресу: <https://doi.org/10.21638/spbu14.2022.204>.

- ограниченный доступ к различным общедоступным базам данных (наличие «необработанных данных»);
- человеческий фактор — отсутствие или их слабая поддержка и/или осведомленность среди должностных лиц — декларантов;
- неэффективная (децентрализованная) система проверки.

На наш взгляд, самое важное состоит в том, что электронная программа контроля исключит любой вид юридической ответственности лица за нарушения порядка декларирования, за искажение данных в декларации.

Предлагаемые возможности технологий больших данных, на наш взгляд, позволят проводить проверки и осуществлять контроль не только за самим служащим, его супругой/супругом и несовершеннолетними детьми, но и при необходимости (например, при наличии конфликта интересов) за совершеннолетними детьми, родителями должностного лица либо родителями его супруги/супруга, иными (близкими и дальними) родственниками. Такое расширение круга подконтрольных лиц вытекает из позиции Европейского суда по правам человека о распространении соответствующих антикоррупционных мер не только на лиц, обвиняемых в коррупции, но и на их близких родственников, которые предположительно владеют и управляют приобретенным нечестным путем имуществом неофициально или иным образом без необходимой добросовестности²⁷.

Таким образом, страны, обладающие надлежащими механизмами контроля за имущественным положением государственных служащих и иных лиц в сфере противодействия коррупции, должны способствовать внедрению в свои антикоррупционные системы эффективных механизмов прозрачности, снимая бремя декларирования (отчетности) с проверяемого и перенося эти функции на электронные системы государственного централизованного финансового мониторинга (контроля).

Библиография

- Баженова, Ольга И. 2016. «Об эффективности антикоррупционного механизма контроля имущественного положения должностных лиц». *Конституционное и муниципальное право* 12: 37–46.
- Василевич, Григорий А. 2018. «Транспарентность деятельности должностных лиц как важнейшее средство исключения конфликта интересов». *Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения* 3: 32–37. <https://doi.org/10.12737/art.2018.3.6>.
- Воробьева, Ольга В. 2017. «Технология автоматизации сбора сведений и мониторинга доходов госслужащих». *Интеллектуальные информационные системы: тенденции, проблемы, перспективы. Материалы докладов IV региональной заочной научно-практической конференции «ИИС-2016»*, 40–44. Курск: Университетская книга.
- Голоманчук, Эйда В., Татьяна Ю. Яготинцева, Ольга А. Астафурова. 2019. «Некоторые проблемы предоставления сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера государственным гражданскими служащими и пути их решения». *Бизнес. Обращение. Право* 3: 249–254. <https://doi.org/10.25683/VOLBI.2019.48.334>.
- Грипич, Сергей А. 2021. «Правовые аспекты внедрения цифровых технологий в государственное управление». *Государственная власть и местное самоуправление* 2: 47–50. <https://doi.org/10.18572/1813-1247-2021-2-47-50>.

²⁷ Информация о Постановлении Европейского суда по правам человека от 12.05.2015 по делу «Гогитидзе и другие (Gogitidze and Others) против Грузии» (жалоба № 36862/05) // Бюллетень Европейского суда по правам человека. 2015. № 9.

- Зайцева, Галина. 2021. «Подаем справки о доходах, расходах, имуществе и обязательствах за 2020 год». *Казенные учреждения: бухгалтерский учет и налогообложение* 4: 38–47.
- Севальнев, Вячеслав В., Артем М. Цирин. 2018. «Опыт лучших практик государственной службы Китая и России». *Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения* 6: 153–159. <https://doi.org/10.12737/art.2018.6.18>.
- Трунцевский, Юрий В. 2020. «Дисциплинарная и судебная практика по делам об увольнении за коррупционное правонарушение в связи с утратой доверия». *Журнал российского права* 11: 155–173. <https://doi.org/10.12737/jrl.2020.139>.
- Чела, Блерта. 2018. «Является ли е-декларирование панацеей от коррупции». *Новое время*. Дата обращения 5 июля, 2021. <https://biz.nv.ua/experts/est-li-elektronnoe-deklarirovanie-panatseej-ot-korrupsii-2490661.html>.
- Gokcekus, Omer, Yui Suzuki. 2014. “Is there a corruption-effect on conspicuous consumption?” *The Journal of Applied Economic Research* 8 (3): 215–235. <https://doi.org/10.1177/0973801014531135>.
- Mukherjee, Ranjana, Omer Gokcekus. 2006. “Officials’ asset declaration laws: Do they prevent corruption?” *Global Corruption Report. Corruption and Health*. Ed. by Robin Hodess, Toby Wolfe, 326–327. Ann Arbor: Transparency International.
- Quiner, Mark. 2021. “Ethics and public corruption laws: Penalties”. *NCLS*. Дата обращения 5 июля, 2021. <https://www.ncsl.org/research/ethics/50-state-chart-criminal-penalties-for-public-corr.aspx>.

Статья поступила в редакцию 7 июля 2021 г.;
рекомендована к печати 15 марта 2022 г.

Контактная информация:

Трунцевский Юрий Владимирович — д-р юрид. наук, проф.; trunzev@yandex.ru

Improving the institution of declaring information about income, expenditure, property and property obligations in the context of digitalization

Yu. V. Truntsevskiy

Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation,
34, ul. B. Cheremushkinskaya, Moscow, 117218, Russian Federation

For citation: Truntsevskiy, Yuri V. 2022. “Improving the institution of declaring information about income, expenditure, property and property obligations in the context of digitalization”. *Vestnik of Saint Petersburg University. Law* 2: 344–359. <https://doi.org/10.21638/spbu14.2022.204> (In Russian)

The relevance of scientific research is the widespread use of systems for declaring information about state and other public persons, about their income, expenses, property and property obligations in those countries that carry out anti-corruption activities. The purpose of the article is to substantiate the expediency of improving the organization of control over the income of state and other public persons. An algorithm of actions performed using digital technologies is proposed. The program independently receives all the necessary information about a person’s property status from various official registers, and the program evaluates this information and makes one of two decisions: to stop monitoring, or to transfer the relevant information to a controlling institution, for example, to the prosecutor’s office. The main results of the study. The main problem, according to the author of the article, is that reporting on their property status is the responsibility of the declarant himself. In order to prepare such a report, a civil servant must perform many formalities (meet the deadline for submitting the declaration; fill out the document correctly; receive information from state registers, banks and other organizations in a timely manner; receive information from your husband/wife, minor children and others). For non-compliance with these requirements, the legislation provides for the legal responsibility of the declarant. The author proposed his own algorithm of control,

which should be carried out for the property status of officials. The author reveals the scope of the digital program for monitoring the property status of officials. Such a program will allow not only to compare the income and expenses of officials, but also to identify violations of tax legislation, as well as legislation in the field of AML/CFT (Anti-Money Laundering/Combating the Financing of Terrorism).

Keywords: corruption, control, declaration, property, legislation, programming.

References

- Bazhenova, Olga I. 2016. "Effectiveness of anti-corruption control over property status of officials". *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo* 12: 37–46. (In Russian)
- Chela, Blerta. 2018. "Is e-declaration a panacea for corruption?". *Novoe vremia*. Accessed July 5, 2021. <https://biz.nv.ua/experts/est-li-elektronnoe-deklarirovanie-panatseej-ot-korrupsii-2490661.html>. (In Russian)
- Gokcekus, Omer, Yui Suzuki. 2014. "Is there a corruption-effect on conspicuous consumption?" *The Journal of Applied Economic Research* 8 (3): 215–235. <https://doi.org/10.1177/0973801014531135>.
- Golomanchuk, Eida V., Tat'iana Iu. Iagotintseva, Olga A. Astafurova. 2019. "Some problems of providing information about income, expenditure, property and property obligations by the state civil officers and the ways of their settlement". *Biznes. Obrazovanie. Pravo* 3: 249–254. <https://doi.org/10.25683/VOLBI.2019.48.334>. (In Russian)
- Gripich, Sergei A. 2021. "Legal aspects of the introduction of digital technologies in public administration". *Gosudarstvennaia vlast' i mestnoe samoupravlenie* 2: 47–50. <https://doi.org/10.18572/1813-1247-2021-2-47-50>. (In Russian)
- Mukherjee, Ranjana, Omer Gokcekus. 2006. "Officials' asset declaration laws: Do they prevent corruption?" *Global Corruption Report. Corruption and Health*. Ed. by Robin Hodess, Toby Wolfe, 326–327. Ann Arbor, Transparency International.
- Quiner, Mark. 2021. "Ethics and public corruption laws: Penalties". *NCLS*. Accessed July 5, 2021. <https://www.ncsl.org/research/ethics/50-state-chart-criminal-penalties-for-public-corr.aspx>.
- Seval'nev, Viacheslav V., Artem M. Tsirin. 2018. "Experience of the best practices of public service of China and Russia". *Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniia* 6: 153–159. <https://doi.org/10.12737/art.2018.6.18>. (In Russian)
- Truntsevskiy, Yuri V. 2020. "Disciplinary and judicial practice in cases on dismissal for a corruption offense due to loss of trust". *Zhurnal rossiiskogo prava* 11: 155–173. <https://doi.org/10.12737/jrl.2020.139>. (In Russian)
- Vasilevich, Grigorii A. 2018. "Transparency of activities of officers as the most important mean for exclusion of conflict of interest". *Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniia* 3: 32–37. <https://doi.org/10.12737/art.2018.3.6>. (In Russian)
- Vorobeva, Olga V. 2017. "Technology of automation of data collection and monitoring of income of civil servants". *Intellektual'nye informatsionnye sistemy: tendentsii, problemy, perspektivy. Materialy dokladov IV regional'noi zaochnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii "IIS-2016"*, 40–44. Kursk, Universitetskaya kniga Publ. (In Russian)
- Zaitseva, Galina. 2021. "We submit certificates of income, expenses, property and obligations for 2020". *Kazennye uchrezhdeniia: bukhgalterskii uchet i nalogooblozhenie* 4: 38–47. (In Russian)

Received: July 7, 2021
Accepted: March 15, 2022

Author's information:

Yuri V. Truntsevskiy — Dr. Sci. in Law, Professor; trunzev@yandex.ru