

КОНТРОЛЬ ЗА РАСХОДАМИ ЛИЦ, ЗАМЕЩАЮЩИХ ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ДОЛЖНОСТИ, И ИНЫХ ЛИЦ: НОВОЕ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ

С.В. ШУРАЛЕВА, А.В. ВАНЬКОВ

Шуралева С.В., кандидат юридических наук, ст. преподаватель кафедры трудового права и социального обеспечения, кафедры международного и европейского права, Пермский государственный национальный исследовательский университет.

Ваньков А.В., аспирант кафедры теории и истории государства и права, Пермский государственный национальный исследовательский университет.

В статье анализируется система законодательных и других нормативных правовых актов, устанавливающих порядок представления сведений о расходах, новые правила контроля за соответствием расходов лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, должности государственной и муниципальной службы, другие должности, их доходам. Сопоставляются новые законодательные положения по вопросам контроля за расходами с действующей системой представления сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера для указанных категорий лиц, рассматриваются возможные проблемы правоприменения и предлагаются пути их решения.

Ключевые слова: противодействие коррупции; его правовое регулирование; должностные лица; сведения о расходах; сведения о доходах; контроль за расходами физических лиц.

Government and other officials' expenditures control: new in legislation
S.V. Shuraleva, A.V. Vankov

Shuraleva S.V., Perm State National Research University.

Vankov A.V., Perm State National Research University.

The article "Government and Other Officials' Expenditures Control: New in Legislation" is focused on the analysis of new legal regulations concerning officials' expenditures control under Russian law.

In accordance with the article 20 of the United Nations Convention against Corruption subject to its constitution and the fundamental principles of its legal system, each State Party of the abovementioned Convention shall consider adopting such legislative and other measures as may be necessary to establish as a criminal offence, when committed intentionally, illicit enrichment, that is, a significant increase in the assets of a public official that he or she cannot reasonably explain in relation to his or her lawful income.

On January 1, 2013 the Federal [Law](#) No 230-FZ of December 3, 2012 "On control over consistency of expenditures of government officials and of other individuals to their incomes" (hereinafter - the "Law No 230-FZ") came into force.

Aimed at the partial implementation of the article 20 of the UN Convention against Corruption, the [Law](#) No 230-FZ obliges federal and regional government officials (ministers, deputies, governors, etc.), municipal officials (mayors, other local public officials), government and municipal servants in accordance with special lists of offices (additional enactment required), specified employees of state-owned corporations, state non-budgetary funds, the Central Bank of Russia, some other officials (hereinafter - "Controlled Officials") to declare their expenditures and their spouses and non-adult children expenditures related to acquisitions of fixed assets (including parcels of land), vehicles, securities and shares of corporate stock as well as the sources of income for purchasing these assets.

If the amount of expenditures exceeds total income of Controlled Official and his or her spouse over a three-year period prior to the acquisition such transaction should be declared. Controlled Officials is required to report on their purchase and purchase of his or her spouse and non-adult

children.

The new legislation introduces the control procedure carrying out by the personnel or compliance control departments of the government agencies (or the other aforesaid entities). The [Law](#) No 230-FZ requires enacting some regulations and regional laws in order to define agencies and departments responsible for expenditures control, procedures, terms and forms of reporting, etc.

According to the [Law](#) No 230-FZ if Controlled Official fails to prove legality of his or her revenue authorized agency or department refers a case to the public prosecutor's office. Then, the prosecutor brings an action against the Controlled Official in order to appropriate the unlawful property for the benefit of the public treasury.

In this article we also analyze some controversial points of the [Law](#) No 230-FZ, compare it with the previous expenditures control regulations for individuals.

To our opinion, the [Law](#) No 230-FZ provides good opportunities to prevent corruption. However, we argue that abovementioned Law should be improved and offer recommendations for such improvement.

Key words: counteraction to corruption; expenditures control; reporting of expenditures; reporting of incomes; government official; municipal official; government servant; municipal servant; employee of state-owned corporation.

Российская Федерация неоднократно предпринимала попытки ввести государственный контроль за расходами физических лиц. Первоначально такой контроль преследовал фискальные цели.

Федеральный [закон](#) от 20 июля 1998 г. N 116-ФЗ "О государственном контроле за соответствием крупных расходов на потребление фактически получаемым физическими лицами доходам" [3] (далее - Закон N 116-ФЗ) устанавливал, что государственному контролю подлежит соответствие крупных расходов доходам физических лиц, обязанных уплачивать подоходный налог (в настоящее время - налог на доходы физических лиц), приобретающих в собственность: недвижимое имущество; воздушные суда, морские суда и суда внутреннего плавания, наземные транспортные средства; акции, доли участия в уставных капиталах хозяйственных обществ и складочных капиталах хозяйственных товариществ, государственные и муниципальные ценные бумаги, сберегательные сертификаты; культурные ценности; золото в слитках.

[Закон](#) N 116-ФЗ определял, что по требованию налоговых органов физические лица должны были представлять специальную декларацию, форма которой так и не была утверждена. Закон N 116-ФЗ был признан утратившим силу [2] до его вступления в силу. Однако аналогичные нормы с 1 января 2000 г. были введены в [статьи 86.1 - 86.3](#) Налогового кодекса РФ. Но и в таком формате государственный контроль за расходами физических лиц просуществовал недолго. С 9 августа 2003 г. указанные статьи НК РФ признаны утратившими силу [9] в связи с неэффективностью [14].

В последние годы в России развивается антикоррупционное законодательство, борьба с коррупцией провозглашена одним из национальных приоритетов. В [Послании](#) Президента РФ Федеральному Собранию от 22 декабря 2011 г. [13] Д.А. Медведевым озвучено предложение "вести контроль за расходами лиц, занимающих государственные должности Российской Федерации и некоторые должности федеральной государственной службы, в тех случаях, когда расходы этих лиц явно не соответствуют их доходам". Речь шла о декларировании крупных расходов на приобретение земли, другой недвижимости, транспортных средств, ценных бумаг. Это заявление означает возврат к идее контроля за расходами, но уже с целью противодействия коррупции и в отношении отдельных групп должностных лиц.

В этой связи был принят Федеральный [закон](#) от 3 декабря 2012 г. N 230-ФЗ "О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам" [4] (далее - Закон N 230-ФЗ), вступивший в силу с 1 января 2013 г.

К лицам, в отношении которых установлен контроль за расходами, [ст. 2](#) Закона N 230-ФЗ относит лиц, замещающих (занимающих): государственные должности РФ и ее субъектов; муниципальные должности на постоянной основе; входящие в соответствующие перечни должности государственной и муниципальной службы, отдельные должности в Банке России, в государственных корпорациях, социальных государственных внебюджетных фондах, иных

организациях, созданных Российской Федерацией на основании федеральных законов, и организациях, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами. Контролю подлежат расходы супругов (супругов) и несовершеннолетних детей указанных лиц.

Декларируются расходы по сделкам, связанным с приобретением: недвижимости; транспортных средств, ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций). Если стоимость приобретенного имущества превышает общий доход контролируемого лица и его супруги (супруга) за три последних года, предшествующих совершению сделки, такие лица обязаны декларировать свои расходы и сведения об источниках получения средств, за счет которых совершена сделка.

Всецело поддерживая идею ведения контроля за расходами, которая логически вытекает из обязанности декларирования сведений о доходах, рассмотрим некоторые проблемные, на наш взгляд, аспекты реализации [Закона N 230-ФЗ](#).

Во-первых, по сравнению с [Законом N 116-ФЗ](#) в [Закоме N 230-ФЗ](#) ограничены виды приобретений, подлежащих контролю (например, не указаны культурные ценности, золото в слитках); отсутствуют четкие определения, позволяющие отнести то или иное приобретенное имущество к разряду подконтрольных объектов. В частности, неясно, что для целей [Закона N 230-ФЗ](#) относить к транспортным средствам. Определение транспортного средства в [п. 1.2](#) Правил дорожного движения РФ, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 23 октября 1993 г. N 1090 [\[6\]](#), обозначает наземное транспортное средство, предназначенное для перевозки по дорогам людей, грузов или оборудования, установленного на нем, и не включает специализированную технику, воздушные, морские, речные суда, иные транспортные средства. Полагаем, что виды транспортных средств для целей контроля за расходами должны соответствовать разделам 2.2 форм справок о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, утвержденных Указами Президента РФ от 18 мая 2009 г. [N 558, 559 \[7; 8\]](#).

Во-вторых, в [части 1 статьи 3](#) [Закона N 230-ФЗ](#) установлено, что декларированию подлежат расходы по сделке, если ее общая сумма превышает общий доход лица, чьи расходы подлежат контролю, и его супруги (супруга) за последние три года. При этом сделки по приобретению имущества на несколько меньшую сумму можно совершать неограниченное количество раз, они выходят за рамки контроля. Продажа приобретенного таким образом имущества увеличивает общий доход служащего, следовательно, и его возможности совершать сделки, не подлежащие контролю, на более крупные суммы.

В-третьих, в [части 2 статьи 3](#) [Закона N 230-ФЗ](#) установлен перечень нормативных правовых актов, которые регулируют порядок представления сведений о расходах (по-видимому, он включает форму и сроки представления сведений о расходах). Вместе с тем остается вопрос о том, в чьей компетенции (Президента РФ или субъекта РФ) находится регулирование указанного порядка в отношении государственных гражданских служащих субъекта РФ и лиц, замещающих государственные должности субъекта РФ.

При отсутствии единого нормативного правового акта федерального уровня, определяющего виды транспортных средств для целей контроля, порядок, срок и форму представления сведений о расходах, эти положения будут урегулированы законами субъектов РФ и иными нормативными актами. Подобная практика может привести к тому, что правовое регулирование данного вопроса для различных категорий контролируемых лиц будет различаться.

В-четвертых, в соответствии со [ст. 15](#) Федерального закона от 2 марта 2007 г. N 25-ФЗ "О муниципальной службе в Российской Федерации" [\[5\]](#) муниципальные служащие отчитываются о расходах в порядке, предусмотренном для государственных гражданских служащих субъекта РФ. Контроль за расходами лиц, замещающих муниципальные должности на постоянной основе, осуществляется органами государственной власти субъекта РФ. С учетом этого вызывает сомнения необходимость муниципальных нормативных правовых актов о порядке представления сведений о расходах.

В-пятых, [Закон N 230-ФЗ](#) не определяет механизма взаимодействия лица, принявшего решение об осуществлении контроля за расходами, с должностными лицами, осуществляющими

такой контроль, в части порядка дачи поручения о контроле. Важность определения такого порядка обуславливается тем, что в отличие от процедур проверки достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера решение об осуществлении контроля за расходами принимает, как правило, не представитель нанимателя (работодатель), а иное "высокопоставленное" должностное лицо.

В-шестых, Закон N 230-ФЗ устанавливает процедурные нормы о порядке контроля за расходами (в частности, [части 1 - 3 ст. 4](#), [ст. 5](#), [6](#), [ч. 1 ст. 7](#), [ч. 2 ст. 9](#), [11](#), [13 - 15](#), [части 3, 4 ст. 16](#)), которые для целей построения единой и непротиворечивой системы законодательства о противодействии коррупции было бы целесообразно включить в подзаконные нормативные правовые акты РФ, унифицировав процедуру контроля за расходами и порядок проверки достоверности и полноты сведений о доходах. По своему содержанию эти процедурные нормы напоминают положения Указов Президента РФ от 21 сентября 2009 г. [N 1065](#), [1066](#) [[10](#), [11](#)], которые регулируют в числе прочих вопросов порядок проверки сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых лицами, замещающими государственные должности РФ, а также должности федеральной государственной службы РФ.

В-седьмых, в [части 3 статьи 13](#) Закона N 230-ФЗ нет определенности в вопросе о том, кого должно информировать лицо, принявшее решение об осуществлении контроля за расходами, о результатах такого контроля. Например, из содержания указанной нормы невозможно определить, кого должно информировать высшее должностное лицо субъекта РФ. Из текста правовой нормы можно сделать вывод, что по каждому случаю (например, в отношении любого муниципального служащего) этим лицом должен быть проинформирован Президент РФ. Тогда не ясно, кто должен информировать высшее должностное лицо субъекта РФ, так как на региональном уровне только данное лицо вправе принимать решение об осуществлении контроля за расходами ([ч. 3 ст. 5](#) Закона N 230-ФЗ).

Логично предположить, что высшее должностное лицо субъекта РФ должно информировать руководителя государственного органа, в котором замещает должность соответствующий государственный гражданский служащий. Но в последнем случае непонятно, почему о результатах осуществления контроля за расходами муниципального служащего не должен информироваться руководитель соответствующего органа местного самоуправления или глава муниципального образования.

В-восьмых, согласно [статье 18](#) Закона N 230-ФЗ обязанность представлять указанные сведения возникает в отношении сделок, совершенных с 1 января 2012 г. Однако необходимость урегулирования ряда вопросов на разных уровнях (о порядке представления сведений о расходах, о перечнях должностей, обязанных отчитываться о расходах, о порядке принятия решения об осуществлении контроля за расходами, о государственных органах, уполномоченных на осуществление контроля за расходами) серьезно затрудняет одновременное начало действия Закона N 230-ФЗ на всей территории России и для всех лиц, подлежащих контролю. На практике уже известны случаи, когда норма закона бездействовала до издания подзаконных нормативных правовых актов, необходимых для ее исполнения (например, [ст. 12](#) Федерального закона от 25 декабря 2008 г. [N 273-ФЗ](#) "О противодействии коррупции") [[12](#)].

Еще одну позицию хотелось бы оговорить особо. Нормы о представлении сведений о доходах и о контроле за расходами должны быть симметричными с точки зрения как содержания, так и формы. Контролю за расходами посвящен отдельный закон, а нормы о представлении сведений о доходах прописаны в различных законодательных актах. Несмотря на [Закон](#) N 230-ФЗ, в ряд федеральных законов были внесены изменения, согласно которым дополнительно была предусмотрена обязанность соответствующих должностных лиц отчитываться о расходах (Федеральный [закон](#) от 3 декабря 2012 г. [N 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") [[1](#)].

Одно из последствий различий в правовом регулировании между порядком приема сведений о доходах, проверки их достоверности и полноты и порядком контроля за расходами - ситуация, при которой во многих случаях прием, проверка сведений о доходах и прием сведений о расходах, контроль за расходами будут выполняться разными лицами и органами.

Следовательно, процедуры, касающиеся обработки сведений о доходах и расходах, целесообразно привести к единству.

Все это свидетельствует в пользу концептуального подхода к системе нормативных правовых актов в области противодействия коррупции. Думается, что в целях обеспечения единства правового регулирования целесообразно для всех лиц, чьи расходы контролируются в соответствии с [Законом](#) N 230-ФЗ, определить подробный перечень видов имущества и сроки представления сведений о расходах в Федеральном законе, а общий порядок, а также формы представления сведений о расходах и об источниках получения средств - в соответствующем указе Президента РФ. Для унификации процедуры контроля за расходами в Законе N 230-ФЗ необходимо уменьшить количество отсылочных норм, исключить принятие излишних нормотворческих актов на уровне субъекта РФ и на муниципальном уровне.

Подводя итоги, хотелось бы отметить значимость введения контроля за расходами с позиции международных обязательств Российской Федерации. По мнению Д.А. Медведева, "введение данного положения вместе с установленными в уголовном законодательстве кратными штрафами, увольнением в связи с утратой доверия при совершении коррупционных правонарушений и другими уже принятыми мерами, по сути, является реализацией идеи [Конвенции](#) ООН против коррупции об установлении ответственности за незаконное обогащение" [13].

Возможность обращения незаконно приобретенного имущества в доход государства, безусловно, гораздо более эффективная мера воздействия, чем юридическая ответственность дисциплинарного характера. Однако для наиболее полной реализации [ст. 20](#) Конвенции ООН против коррупции необходимо сделать еще один шаг - осуществить криминализацию незаконного обогащения в российском уголовном праве.

Библиографический список

1. 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": Федер. [закон](#) от 3 дек. 2012 г. N 231-ФЗ // Рос. газ. 2012. 7 дек.

2. О внесении изменений и дополнений в часть первую Налогового кодекса Российской Федерации: Федер. [закон](#) от 9 июля 1999 г. N 154-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. N 28. Ст. 3487.

3. О государственном контроле за соответствием крупных расходов на потребление фактически получаемым физическими лицами доходам: Федер. [закон](#) от 20 июля 1998 г. N 116-ФЗ // Рос. газ. 1998. 24 июля.

4. О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам: Федер. [закон](#) от 3 дек. 2012 г. N 230-ФЗ // Рос. газ. 2012. 5 дек.

5. О муниципальной службе в Российской Федерации: Федер. [закон](#) от 2 марта 2007 г. N 25-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. N 10. Ст. 1152.

6. О Правилах дорожного движения: [Постановление](#) Правительства Рос. Федерации от 23 окт. 1993 г. N 1090 // Собр. актов Президента и Правительства Рос. Федерации. 1993. N 47. Ст. 4531.

7. О представлении гражданами, претендующими на замещение государственных должностей Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера: [Указ](#) Президента Рос. Федерации от 18 мая 2009 г. N 558 // Рос. газ. 2009. 20 мая.

8. О представлении гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера: [Указ](#) Президента Рос. Федерации от 18 мая 2009 г. N 559 // Рос. газ. 2009. 20 мая.

9. О признании утратившими силу положений законодательных актов Российской Федерации в части налогового контроля за расходами физических лиц: Федер. [закон](#) от 7 июля 2003 г. N 104-ФЗ // Рос. газ. 2003. 9 июля.

10. 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: [Указ](#) Президента Рос. Федерации от 21 сент. 2009 г. N 1065 // Рос. газ. 2009. 22 сент.

11. О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение государственных должностей Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, и соблюдения ограничений лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации: [Указ](#) Президента Рос. Федерации от 21 сент. 2009 г. N 1066 // Рос. газ. 2009. 22 сент.

12. О противодействии коррупции: Федер. [закон](#) от 25 дек. 2008 г. N 273-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. N 52, ч. 1. Ст. 6228.

13. [Послание](#) Президента Рос. Федерации Федеральному Собранию от 22 дек. 2011 г. // Рос. газ. 2011. 23 дек.

14. Правительство России официально одобрило отмену системы налогового контроля за расходами физических лиц // URL: <http://legalru.ru/document.php?id=20807> (дата обращения: 23.01.2013).

Bibliograficheskiy spisok

1. 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": Федер. [закон](#) от 3 дек. 2012 г. N 231-FZ // Рос. газ. 2012. 7 дек.

2. О внесении изменений и дополнений в часть первую Налогового кодекса Российской Федерации: Федер. [закон](#) от 9 июля 1999 г. N 154-FZ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. N 28. Ст. 3487.

3. О государственном контроле за соответствием крупных расходов на потребление фактически получаемым физическими лицами доходам: Федер. [закон](#) от 20 июля 1998 г. N 116-FZ // Рос. газ. 1998. 24 июля.

4. О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам: Федер. [закон](#) от 3 дек. 2012 г. N 230-FZ // Рос. газ. 2012. 5 дек.

5. О муниципальной службе в Российской Федерации: Федер. [закон](#) Рос. Федерации от 2 марта 2007 г. N 25-FZ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. N 10. Ст. 1152.

6. О Правилах дорожного движения: [Постановление](#) Правительств Рос. Федерации от 23 окт. 1993 г. N 1090 // Собр. актов Президента и Правительств Рос. Федерации. 1993. N 47. Ст. 4531.

7. О представлении гражданами, претендующими на замещение государственных должностей Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера: [Указ](#) Президента Рос. Федерации от 18 мая 2009 г. N 558 // Рос. газ. 2009. 20 мая.

8. О представлении гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера: [Указ](#) Президента Рос. Федерации от 18 мая 2009 г. N 559 // Рос. газ. 2009. 20 мая.

9. О признании утратившими силу положений законодательных актов Российской Федерации в части налогового контроля за расходами физических лиц: Федер. [закон](#) от 7 июля 2003 г. N 104-FZ // Рос. газ. 2003. 9 июля.

10. 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: [Указ](#) Президента Рос. Федерации от 21 сент. 2009 г. N 1065 // Рос. газ. 2009. 22 сент.

11. О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение государственных должностей Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, и соблюдение ограничений лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации: [Указ](#) Президента Рос. Федерации от 21 сент. 2009 г. N 1066 // Рос. газ. 2009. 22 сент.

12. O protivodejstvii korrupcii: Feder. zakon ot 25 dek. 2008 g. N 273-FZ // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. 2008. N 52, ch. 1. St. 6228.

13. Poslanie Prezidenta Ros. Federacii Federal'nomu Sobraniju ot 22 dek. 2011 g. // Ros. gaz. 2011. 23 dek.

14. Pravitel'stvo Rossii oficial'no odobrilo otmenu sistemy nalogovogo kontrolja za rashodami fizicheskikh lic // URL: <http://legalru.ru/document.php?id=20807> (data obrashhenija: 23.01.2013).
