DOI: 10.22394/2070-8378-2018-20-6-45-48

Ответственность за непредставление гражданскими служащими установленных законом сведений

СТАНИСЛАВ ПАВЛОВИЧ СТЕПКИН, **кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин**
Российский государственный социальный университет (129226, Российская Федерация, Москва, ул. Вильгельма Пика, 4/1). E-mail: stepkin.sciences@gmail.com

Аннотация: В статье поднимается вопрос о диспропорции между обязанностью гражданских служащих сдавать сведения о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о расходах (собственных, супруга / супруги и несовершеннолетних детей), и отсутствием обязанности у супруга / супруги либо налоговых органов, Росреестра, ГИБДД и кредитных организаций предоставлять сведения гражданскому служащему. Данное исследование приобретает актуальность в связи с проводимой кампанией по сбору этой информации. Автор рассматривает различные вопросы антикоррупционного законодательства, их объективные и субъективные стороны. Поскольку целями антикоррупционного законодательства являются противодействие коррупции, предупреждение и борьба с ней, а также минимизация и ликвидация последствий таких правонарушений, важным моментом при подаче сведений является добросовестность и отсутствие умысла, намерений обмануть. Законодательство дает право представителю нанимателя проверять сведения, предоставленные гражданским служащим и запрашивать с этой целью необходимую информацию в налоговых органах, Росреестре, ГИБДД, кредитных и иных организациях. Однако гражданский служащий лишен возможности без наличия оформленной доверенности запрашивать аналогичные сведения на своего супруга или супругу. На члена семьи также не возложена эта обязанность; для него отсутствует ответственность за непредставление данных. В такой ситуации гражданский служащий может иметь риски потерять работу.

Ключевые слова: гражданская служба, сведения о доходах, сведения о расходах, коррупция, контроль расходов, контроль доходов, контроль государственных служащих, брачный контракт, налоговая тайна, банковская тайна

Статья поступила в редакцию 9 марта 2018 года.

Степкин С.П. Ответственность за непредставление гражданскими служащими установленных законом сведений. *Государственная служба.* 2018. № 6. С. 45–48.

RESPONSIBILITY OF CIVIL SERVANTS FOR FAILURE TO PROVIDE INFORMATION PRESCRIBED BY THE LAW

STANISLAV P. STEPKIN, **Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Chair of civil law disciplines**
The Russian State Social University (4/1, ul. Vilgelma Pika, Moscow, Russian Federation, 129226). E-mail: stepkin.sciences@gmail.com

Abstract
In the article, the author raises the question of imbalance between the duty of civil servants to hand over information on incomes, property and liabilities of property character, as well as on the expenses (of their own, of the spouse and minor children) and the absence of a duty of the spouse or tax authorities, Federal registration service, STSI and credit organizations to provide this information to a civil servant. This study becomes relevant in connection with the ongoing campaign to collect this information. The author considers various issues of anti-corruption legislation, their objective and subjective aspects. Since the objectives of anti-corruption legislation are to counteract corruption, to prevent and combat it, and to minimize and eliminate the consequences of such offenses, an important element in submitting information is good faith and the lack of intent and intention to deceive. The legislation gives the right for the representative of the employer to check the information provided to civil servants and request for this purpose the necessary information in tax authorities, Federal registration Service, STSI, credit and other organizations. However, the civil servant is deprived of the possibility to request similar information for his spouse without having the written power of attorney. The family member does not have such liability either; he is not responsible for the failure to submit data. In such situation, the civil servant may have the risk of losing his/her job.

Keywords: civil service, information on incomes, information on expenditures, corruption, expenditure control, income control, civil servants control, marriage contract, tax secret, bank secrecy

The article was received on March 9, 2018.

Stepkin S. P. Responsibility of civil servants for failure to provide information prescribed by the law. In: *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2018. № 6. P. 45–48. In Russian

Введение

Государство совершенно справедливо уделяет особое внимание вопросам противодействия коррупции. Принят Национальный план противодействия коррупции на 2018–2010 годы (далее – Национальный план)[1], создан и функционирует на постоянной основе Совет при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции, совершенствуется действующее законодательство. Национальным планом предусмотрена обширная работа, связанная с предложениями по совершенствованию мер, направленных на борьбу с коррупцией, в частности, подготовка предложений о внесении в анкету лиц, претендующих на замещение должностей государственной гражданской службы или муниципальной службы, сведений о супругах своих братьев и сестер, и о братьях и сестрах своих супругов.

Генеральной прокуратурой Российской Федерации проводится работа по выявлению коррупционных правонарушений. Так за период с 2017 года по первое полугодие 2018 года по инициативе прокуроров в связи с утратой доверия уволено 1 728 чиновников, за этот же период осуждено 17 870 лиц[2].

Очевидно, что бороться с коррупцией необходимо, однако подчас инициаторы такой борьбы не учитывают объективных сторон процесса, налагая обязанности на определенное лицо, понимая, что исполнить их в полном объеме и добросовестно сможет далеко не каждый. Это касается сведений о доходах и расходах супругов.

Согласно части 1 статьи 3 Федерального закона Российской Федерации от 3 декабря 2012 года № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»[3] (далее – Закон о контроле), определен перечень должностей, замещение которых накладывает на лиц обязанность ежегодно в срок до 30 апреля предоставлять сведения о своих доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера (далее – сведения). В том случае, если расходы по сделке, связанной с приобретением земельного участка, другого объекта недвижимости, транспортного средства, ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций), за календарный год, предшествующий году представления сведений, превышает общий доход лица за три последних года, предшествующих отчетному периоду, то в составе сведений они подлежат предоставлению с указанием источников получения средств для совершения сделок.

Законодательные нормы в отношении сведений о доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера

В перечень лиц, обязанных предоставлять сведения, вошли те, которые замещают либо занимают следующие должности:

– государственные должности Российской Федерации, в отношении которых федеральными конституционными законами или федеральными законами не установлен иной порядок осуществления контроля над расходами;

– члены Совета директоров Центрального банка Российской Федерации;

– государственные и муниципальные должности субъектов Российской Федерации;

– должности федеральной государственной службы;

– должности государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации;

– должности муниципальной службы;

– должности в Банке России;

– должности в государственных корпорациях;

– должности в Пенсионном фонде Российской Федерации, Фонде социального страхования Российской Федерации, Федеральном фонде обязательного медицинского страхования;

– должности в иных организациях, созданных Российской Федерацией на основании федеральных законов;

– отдельные должности на основании трудового договора в организациях, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами.

Доходы от всех источников, включая заработную плату, пенсии, пособия, отчуждение имущества, иные выплаты, расходы законных супругов или супруг, а также несовершеннолетних детей лиц, замещающих либо занимающих указанные должности, также подлежат контролю со стороны государства. В связи с этим указанные лица обязаны одновременно со своими сведениями предоставлять аналогичные данные о своем муже / своей жене, а также о несовершеннолетних детях.

Непредставление сведений является правонарушением, ведет к освобождению от замещаемой / занимаемой должности и увольнению лица (статья 16 Закона о контроле, статьи 20 и 20.1 Федерального закона Российской Федерации от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»[4] (далее – Закон о государственной службе), пункт 15 Положения). Предоставление недостоверных сведений к применению мер

1 Указ Президента Российской Федерации от 29 июня 2018 г. № 378 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2018-2020 годы».

2 Официальный Instagram-канал Генеральной прокуратуры URL: http://www.instagram.com/genprocrf

3 Федеральный закон Российской Федерации от 3 декабря 2012 года № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»: http://www.pravo.gov.ru

4 Федеральный закон Российской Федерации от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». *Парламентская газета*, 31 июля 2004 года. № 140–141.

юридической ответственности[5] также может привести к увольнению лица. Так, в практике встречаются случаи прекращения полномочий депутата (например, одного из Собраний Нижегородской области[6]).

Аналогичные законодательные нормы содержатся в статьях 6, 8 и 8.1 Федерального закона Российской Федерации от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее – Закон о коррупции)[7].

Пунктом 9 части 1 статьи 15, статьями 20 и 20.1 Закона о государственной службе требования предоставить сведения, в том числе о расходах, отнесены и к государственным гражданским служащим Российской Федерации.

В соответствии со статьей 8 Закона о коррупции, издан Указ Президента Российской Федерации от 18 мая 2009 года № 559[8], которым утверждено Положение о представлении гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера (далее – Положение).

Согласно пункту 2 Положения, эта обязанность возложена на следующих лиц:

– гражданина, претендующего на замещение должности государственной службы;

– федерального государственного служащего, замещавшего по состоянию на 31 декабря отчетного года должность государственной службы, предусмотренную перечнем должностей, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 18 мая 2009 года № 557[9];

– федерального государственного служащего, замещающего должность государственной службы, не предусмотренную перечнем должностей, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 18 мая 2009 года № 557, и претендующего на замещение должности, предусмотренной этим перечнем.

Гражданско-правовая ответственность гражданских служащих

Гражданский служащий не может быть принят на работу без представления необходимой информации, а за непредставление либо представление заведомо недостоверных или неполных сведений гражданский служащий подлежит увольнению в связи с утратой доверия в силу норм пункта 13 части 1 статьи 33, пункта 1.1 части 1 статьи 37 и статьи 59.2 Закона о государственной службе. В данном случае законодатель особо отметил необходимость заведомых действий, то есть осведомленность лица и умышленное сокрытие либо искажение им информации. Однако на практике представитель нанимателя не учитывает таких деталей, и если не увольняет гражданского служащего, то выносит ему дисциплинарное взыскание. Органы прокуратуры, осуществляющие надзор за соблюдением антикоррупционного законодательства, как правило, в этом случае сразу требуют увольнения сотрудника.

Поскольку целями антикоррупционного законодательства являются противодействие коррупции, предупреждение и борьба с ней, а также минимизация и ликвидация последствий таких правонарушений [Тимошенко, Завгородняя, 2012. С. 89; Stapenhurst, Langseth, 1997. P. 312–315], важным моментом при подаче сведений является добросовестность и отсутствие умысла, намерений обмануть. Как правило, и первое, и второе удается доказать не представителю нанимателя или органам прокуратуры, а уже в суде на стадии рассмотрения дела[10]. Это может причинять гражданскому служащему определенные нравственные и моральные страдания до вступления в силу решения суда. У судов бывают разные подходы к таким делам. В некоторых случаях они признают отсутствие умысла в действиях лица, если оно сообщило при подаче сведений о невозможности предоставления информации в полном объеме в связи с непредставлением их членом семьи[11].

Пунктом 8 Положения гражданскому служащему дается право корректировать сведения в течение одного месяца со дня их подачи. Вместе с тем до настоящего времени остается неурегулированным вопрос о том, как быть, если супругу / супруге не была известна информация о доходах, счетах и имуществе члена своей семьи? Такие ситуации все чаще возника-

5 Обзор практики по рассмотрению в 2012–2013 годах дел по спорам, связанным с привлечением государственных и муниципальных служащих к дисциплинарной ответственности за совершение коррупционных проступков (утверждено Президиумом Верховного суда Российской Федерации 30 июля 2014 года).

6 Апелляционное определение Нижегородского областного суда от 21 декабря 2016 года по делу № 33а-15322/2016.

7 Федеральный закон Российской Федерации от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции». *Собрание законодательства Российской Федерации,* 29 декабря 2008 года. № 52 (часть 1), статья 6228.

8 Указ Президента Российской Федерации от 18 мая 2009 года № 559 «О представлении гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера». *Российская газета*, 20 мая 2009 года. № 89.

9 Указ Президента Российской Федерации от 18 мая 2009 года № 557 «Об утверждении перечня должностей федеральной государственной службы, при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей». *Российская газета*, 20 мая 2009 года № 89.

10 Постановление Президиума Ярославского областного суда от 14 октября 2015 года № 44Г-71/2015.

11 Апелляционное определение Верховного суда Республики Башкортостан от 31 октября 2016 года № 33а-22215/2016.

ют в современных условиях, когда исчезает полный контроль внутри семьи.

Антикоррупционное законодательство дает право представителю нанимателя проверять сведения, предоставленные гражданским служащим и запрашивать с этой целью необходимую информацию в налоговых органах, Росреестре, ГИБДД, кредитных и иных организациях. Однако гражданский служащий лишен возможности без наличия оформленной в соответствии с законодательством доверенности запрашивать аналогичные сведения на своего супруга / супругу в силу статьи 857 Гражданского кодекса Российской Федерации[12], статьи 26 Федерального закона Российской Федерации от 2 декабря 1990 года № 395–1 «О банках и банковской деятельности» (банковская тайна)[13], части 13 статьи 62 Федерального закона Российской Федерации «О государственной регистрации недвижимости»[14], статьи 102 Налогового кодекса Российской Федерации (налоговая тайна)[15].

Если, с одной стороны, нормы статьи 35 Семейного кодекса Российской Федерации[16] закрепляют необходимость получения согласия на сделку с имуществом супруга / супруги хотя бы в период нахождения в браке, то, с другой стороны, возможность контроля члена семьи при помощи такого документа фактически перечеркивает предусмотренный статьей 40 Семейного кодекса Российской Федерации брачный договор, являющийся организационно семейным договором. Тем самым режим общего имущества супругов заменяется новым режимом общей долевой либо раздельной собственности [Степкин, 2017. С. 22]. При совершении сделок супругам в этом случае не требуется оформлять согласие, а достаточно предоставить брачный договор.

Заключение

Таким образом, наблюдается ситуация, при которой гражданский служащий наделен законодателями обязанностью представлять сведения, однако он не имеет права запрашивать необходимые сведения на своего супруга / супругу. На члена семьи также не возложена эта обязанность; для него отсутствует ответственность за непредставление данных. Риск потери работы в этой ситуации для гражданского служащего весьма высок.

Кроме того, антикоррупционное законодательство не решает вопроса о том, как быть с доходами, имуществом и расходами гражданских супругов. На сегодняшний день институт гражданского брака является достаточно распространенным явлением, причем в рамках такого брака возможны сокрытия гражданскими служащими доходов, имущества и расходов.

Еще одна проблема заключается в отсутствии двухсторонней системы учета при подаче сведений гражданским служащим (они не получают какого-либо подтверждающего данный факт документа – уведомления, отрывного талона и т.д.)). Журналы учета подачи сведений обыкновенно не фиксируют подписи гражданских служащих, ограничиваясь подписью принимающего их лица, что не отвечает общим принципам антикоррупционной прозрачности. Необходимо законодательно урегулировать данный вопрос.

Безусловно, решением этих и многих других вопросов, требующих законодательного регулирования или корректировки, могла бы заняться создаваемая при Совете при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции рабочая группа по мониторингу реализации мероприятий, предусмотренных Национальным планом.

12 Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая). *Собрание законодательства Российской Федерации*, 29 января 1996 года. № 5, статья 410.

13 Федеральный закон Российской Федерации от 2 декабря 1990 года № 395–1 «О банках и банковской деятельности». *Собрание законодательства Российской Федерации*, 5 февраля 1996 года. № 6, статья 492.

14 Федеральный закон Российской Федерации «О государственной регистрации недвижимости»: http://www.pravo.gov.ru.

15 Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая). *Российская газета*, 6 августа 1998 года. № 148–149.

16 Семейный кодекс Российской Федерации. *Собрание законодательства Российской Федерации*, 1 января 1996 года. № 1, статья 16.

Литература

Степкин С.П. Изменение правового режима имущества супругов. *Нотариус.* 2017. № 8. С. 21–23.

Тимошенко И.В., Завгородняя Л.В. Антикоррупционная направленность статуса государственных служащих и коррупционные риски их служебного поведения. *Северо-Кавказский юридический вестник.* 2012. № 2. С. 84–92.

Stapenhurst F., Langseth P. The role of the public administration in fighting corruption. *International Journal of Public Sector Management.* 1997. Vol. 10. Issue 5. P. 311–330.

References

Stapenhurst F., Langseth P. The role of the public administration in fighting corruption. In: *International Journal of Public Sector Management*. 1997. Vol. 10. Issue 5. P. 311–330. In English

Stepkin S. P. Change in the legal regime of spouses' property. In: *Notarius*. 2017. № 8. P. 21–23. In Russian

Timoschenko I. V., Zavgorodnyaya L. V. Anticorruption orientation of the status of civil servants and corruption risks of their service behavior. In: *Severo-Kavkazskii yuridicheskii vestnik*. 2012. № 2. P. 84–92. In Russian