

DOI: 10.26794/1999-849X-2023-16-6-68-78
УДК 351.95(045)
JEL K42, D7, D73

Пути совершенствования антикоррупционной деятельности

А.Н. Бойко

Финансовый университет, Москва, Россия

АННОТАЦИЯ

Содержание заданий Национального плана противодействия коррупции на 2021–2024 гг. свидетельствует о недовольстве федеральной власти результатами принимаемых мер по минимизации коррупционных явлений в сферах государственной и муниципальной службы.

Предмет исследования статьи – пресечение злоупотреблений служебным положением со стороны лиц, обладающих властными полномочиями, для получения личной выгоды.

Цель работы – выработка организационно-правовых мер, направленных на совершенствование управления системой государственной гражданской службой и пресечение коррупции.

Приведена динамика коррупционных преступлений за последние несколько лет, свидетельствующая о значительных масштабах коррупции во властных и иных структурах. Обращено внимание на недостатки российской модели управления государственной гражданской службой и кадрами. Обоснована целесообразность включения в правовую базу норм этического поведения в деятельности государственных (муниципальных) служащих и недопущения занятия государственных должностей лицами с ярко выраженными эгоцентрическими свойствами характера и деформированной системой морально-нравственных ценностей. Приведены причины необходимости изменения модели декларирования сведений об имуществе и операций с ним. Предложено усовершенствовать посредством модификации Справки БК процедуру декларирования сведений об имуществе претендентами на занятие государственных должностей и государственными служащими. На основании анализа задач Национального плана противодействия коррупции на 2021–2024 гг. *сделаны выводы* о том, что они тесно взаимосвязаны и обоснованы благодаря анализу правовых систем и практик зарубежных государств, а также рекомендаций ключевых международных организаций.

Ключевые слова: коррупция; управление антикоррупционной деятельностью; декларационный формат; декларирование сведений об имуществе; личностно-служебные качества государственного служащего

Для цитирования: Бойко А.Н. Пути совершенствования антикоррупционной деятельности. *Экономика. Налоги. Право.* 2023;16(6):68-78. DOI: 10.26794/1999-849X-2023-16-6-68-78

ORIGINAL PAPER

Ways to Improve Anti-Corruption Activities

A.N. Boyko

Financial University, Moscow, Russia

ABSTRACT

The content of the tasks of the National Anti-Corruption Plan for 2021–2024 testifies to the dissatisfaction of the federal government with the results of the measures taken to minimize corruption phenomena in the spheres of state and municipal service.

The subject of the study of the article is the suppression of abuse of official position by persons with authority and rights entrusted to them for personal gain.

The purpose of the work is to develop organizational and legal measures to improve the management of the public civil service system and personnel in general and anti-corruption activities in particular.

The dynamics of corruption crimes over the past few years is given, indicating a significant scale of corruption in government and other structures. Attention is drawn to the shortcomings of the Russian model of public civil service and personnel management. The expediency of including the norms of ethical behavior in the activities of state (municipal) employees in the legal framework and preventing the occupation of public positions by persons with pronounced egocentric character traits and a deformed system of moral values is substantiated. The reasons for the need to change the model of declaring information about property and transactions with it are given. It is proposed to improve, by modifying the BC Certificate, the procedure for declaring information about property by applicants for public positions

and civil servants. Based on the analysis of the tasks of the National Anti-Corruption Plan for 2021–2024, *conclusions are drawn* that they are closely interrelated and justified through the analysis of legal systems and practices of foreign countries, as well as recommendations of key international organizations.

Keywords: corruption; management of anti-corruption activities; declarative format; alternative model of declaring information; personal and service qualities of a civil servant

For citation: Boyko A.N. Ways to improve anti-corruption activities. *Ekonomika. Nalogi. Pravo = Economics, taxes & law*. 2023;16(6):68-78. (In Russ.). DOI: 10.26794/1999-849X-2023-16-6-68-78

ВВЕДЕНИЕ

Наиболее критичная и концентрированная оценка степени состояния коррупционных явлений в сфере государственной (муниципальной) службы новой России дана Президентом Российской Федерации в послании Федеральному Собранию в 2005 г.: «Наше чиновничество еще в значительной степени представляет собой замкнутую и подчас просто надменную касту, понимающую государственную службу как разновидность бизнеса».

Для противодействия этому явлению был принят Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее — Закон № 273-ФЗ), послуживший основой для разработки и утверждения правовых и методических документов, а также планов по углублению противодействия коррупции.

В частности, были учреждены новые структуры по управлению антикоррупционной деятельностью (далее — АКД). Из них особую значимость представляют Управление Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции¹, подразделения кадровых служб по профилактике коррупционных и иных правонарушений² в федеральных органах власти. Последним вменяется обязанность обеспечения процедур декларирования и анализа сведений претендентов на занятие служебных должностей и кадровых служащих об имуществе и операциях с ним.

СОСТОЯНИЕ И ДИНАМИКА КОРРУПЦИОННЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ

Зафиксированная динамика коррупционных преступлений (табл. 1) свидетельствует о том, что состояние злоупотреблений должностными

лицами своим служебным положением остается тревожным. Общее количество коррупционных правонарушений возросло за период 2017–2022 гг., несмотря на принятие Закона № 273-ФЗ, по получению взяток на 73,7%, по даче взятки — на 107,6%.

Хотя не принято воспринимать данные антикоррупционной неправительственной организации *Transparency International*, включенной Минюстом России в список нежелательных организаций из-за деятельности, явно выходящей за рамки декларированных ею целей и задач, важен сам факт — рассчитанные ею по индексу восприятия коррупции (далее — ИВК) показатели коррелируют с динамикой количества коррупционных преступлений, приведенных в табл. 1: в 2012 г. Россия занимала в мире 133-е место, в 2017 г. — 135-е место, в последние четыре года, исключая ковидный 2020 г., закрепились на 136–137-х местах³.

На коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации в марте 2023 г. ее руководитель И.В. Краснов, назвав коррупционеров предателями, отметил, что за 2022 г. «в доход государства поступило 7,5 тыс. объектов имущества вороватых чиновников на сумму свыше 90 млрд руб.». Всего же за год в суды было направлено 400 тысяч заявлений на сумму более 580 млрд руб.⁴

СМИ продолжают доводить до сведения общественности сообщения о коррупционных деяниях. Особенно удручающей выглядит информация о преступной группе, созданной для совершения наиболее тяжких преступлений и состоящей из представителей правоохранительных органов и судей в Ростовской области, «покруче Кушевки»⁵.

С учетом задач, поставленных в Национальном плане противодействия коррупции на 2021–

³ URL: <https://transparency.org.ru/research>.

⁴ Краснов И. Взятка сродни предательству. Российская газета от 16 марта 2023 г. С. 2.

⁵ Некрасова Е. Тут дела покруче «Кушевки». Российская газета от 26 апреля 2023 г. С. 4.

¹ Указ Президента Российской Федерации от 03.12.2013 № 878.

² Указ Президента Российской Федерации от 21.09.2009 № 1065.

Таблица 1 / Table 1

Динамика коррупционных преступлений в Российской Федерации (число зарегистрированных преступлений) / Dynamics of corruption crimes in the Russian Federation (number of registered crimes)

Виды преступлений / Types of crimes	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Получение взятки / Receiving a bribe	3188	3499	3998	4174	5020	5540
Дача взятки / Giving a bribe	2272	2612	3177	3649	4499	4716
Получение взятки (расследовано) / Receiving a bribe (investigated)	2461	2784	3092	3320	3731	4710
Дача взятки (расследовано) / Bribery (investigated)	2113	2299	2882	3309	3989	4599

Источник / Source: составлено автором по данным Генпрокуратуры РФ / compiled by the author according to the Prosecutor General's Office of the Russian Federation. URL: <http://crimestat.ru/analytics>.

2024 гг., утвержденном Указом Президента Российской Федерации от 16.08.2021 № 478, в настоящей статье приводятся результаты ряда исследований, позволивших выдвинуть предложения, касающиеся в том числе сферы АКД, которые, во-первых, тесно взаимосвязаны, во-вторых, обоснованы антикоррупционной практикой зарубежных государств в части совершенствования системы управления и включения в правовую базу противодействия коррупции этических норм поведения государственных и муниципальных служащих, а также совершенствования декларационного формата сведений об имущественном состоянии лиц, находящихся на государственной и муниципальной службе.

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ

Российская модель управления государственной гражданской службой и кадрами (далее — ГГСК) не соответствует канонам классической теории управления и практике ведущих зарубежных стран и является аморфной вследствие наличия координационных связей вместо соблюдения принципа субординации в служебной деятельности.

Весь ее управленческий функционал распределен между различными органами и учреждениями при отсутствии федерального органа централизованного управления [1].

В системе управления ГГСК фактически не проводится внешний аудит и не осуществляется внешний контроль, что существенно снижает качество ее деятельности и не обеспечивает ее защищенность от коррупции в противовес рекомендациям Совета ОЭСР, в которых ставится императивная задача осуществления внешнего надзора и контроля, а также указывается на то, что «управление может осуществляться посредством координации со стороны специального органа или существующего центрального органа управления...»⁶. В России же нет ни первого, ни второго механизма.

В контексте организации АКД это означает, что без внешнего контроля не могут обеспечиваться ни надлежащее декларирование доходов государственных и муниципальных служащих, ни осуществление анализа имущественного положения руководителей государственных (муниципальных) органов власти и подведомственных им организаций.

В условиях жесткой внутриаппаратной субординации уполномоченные сотрудники кадровой службы, как правило, не мотивированы на проведение надлежащего анализа и проверки сведений об имуществе и операций с ним не только руководства самих организаций, но и лиц, покрываемых

⁶ ОЭСР. Принципы поддержания этики на государственной службе. URL: <https://lektsii.org/8-8435.html>.

им, притом что именно руководители организаций, действующие вне строгого контроля, являются по верному замечанию референта Управления Президента РФ по вопросам противодействия коррупции В.В. Белинского основными драйверами коррупции [2, с. 10].

Что же касается покрывательства коррупционных деяний подчиненных им лиц, уместно заметить следующее: Минтруд России внес на рассмотрение Правительства РФ законопроект, прошедший межведомственное согласование, в котором предлагается увольнять руководителей, если они знают о корыстных деяниях подчиненных и не принимают к ним надлежащих мер⁷.

Поэтому в настоящей статье предлагается нижеследующее: в целях организации централизованного системного управления государственной гражданской службой и кадрами на федеральном уровне необходимо учредить Федеральное агентство по управлению государственной гражданской службой и кадрами при Президенте Российской Федерации вместо Управления по вопросам противодействия коррупции, имеющего ограниченный функционал, что отвечало бы нормам п. 8 ст. 12; п. 5 ст. 19; п. 2 ст. 64 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее — Закон № 79-ФЗ), взамен упомянутого в вышеуказанном нормативном документе подобного органа власти под названием «Федеральный государственный орган по управлению гражданской службой», которого де-факто не существует⁸.

Менее эффективным, но допустимым вариантом решения данной проблемы является расширение надзорно-контрольного функционала Управления Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции в части осуществления АКД, занимающегося работой со сведениями об имуществе и операциях с ним руководителей государственных органов, учреждений

и организаций, а также депутатов Федерального Собрания Российской Федерации. С этой целью в его составе целесообразно создать структурное подразделение в виде федеральной инспекции антикоррупционной деятельности с образованием при нем филиалов (территориальных управлений), как минимум, в городах — центрах федеральных округов. Поскольку этот орган будет находиться в прямом подчинении Президента Российской Федерации, он сможет контролировать АКД в системе органов субъектов Российской Федерации.

ЦЕЛЕСООБРАЗНОСТЬ ВКЛЮЧЕНИЯ В ПРАВОВУЮ БАЗУ НОРМ ЭТИЧЕСКОГО ПОВЕДЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ (МУНИЦИПАЛЬНЫХ) СЛУЖАЩИХ

Многочисленные правовые и методические документы международных организаций и государств оперируют этическими требованиями к исполнению правовых обязательных норм. Именно посредством исполнения этого организационно-правового подхода лучше обеспечивается так называемая антикоррупционная чистота служебных кадров при их назначении на государственные должности, чем имеющаяся практика борьбы с проявлениями коррупции при прохождении состоявшимися чиновниками государственной службы.

Наиболее важные положения антикоррупционной борьбы приведены в Конвенции ООН против коррупции⁹, в п. 2 ст. 8 которой декларируется, что «каждое Государство-участник стремится применять в рамках своих институциональных и правовых систем кодексы или стандарты поведения для правильного, добросовестного и надлежащего выполнения публичных функций».

Особого интереса заслуживают рекомендации Совета ОЭСР по вопросам публичной добропорядочности¹⁰, направленные на реализацию вышеуказанной Конвенции ООН. В частности в них говорится о том, что публичная добропорядочность, под которой понимается приверженность общепризнанным этическим ценностям, принципам и нормам с целью отстаивания и обеспе-

⁷ Российская газета от 1 февраля 2023 г., № 21. С. 3.

⁸ В США, кроме центрального федерального органа по управлению гражданской службой под названием «Служба управления персоналом», существует институт федеральных инспекторов, в функционал которых входит обширный комплекс вопросов надзора и контроля за деятельностью федеральных служащих: проведение независимых аудитов, расследований и инспекций; предотвращение и выявление расточительства, мошенничества и злоупотреблений (Закон от 14.10.2008 «О реформе генеральных инспекторов» (Inspector General Reform Act of 2008)).

⁹ URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/corruption.shtml.

¹⁰ URL: <http://chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/http://t4.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-ru.pdf>.

чения приоритета общественных интересов над частными приоритетами в публичном секторе, выступает одной из основ публичной политики и всей системы надлежащего управления.

Совершенно императивным следует считать следующее указание ОЭСР: «этические нормы должны быть отражены в правовой системе»¹¹. Из приведенных выше положений следует, что публичная добропорядочность, справедливость и другие подобные качества, т.е. формально этические принципы государственной службы, должны составлять правовую основу деятельности по подбору, расстановке и оценке деятельности государственных служащих.

В США был принят в 1958 г. Кодекс этики правительственной службы в виде резолюции, где нашел отражение следующий принцип: каждое лицо, находящееся на правительственной службе, должно ставить преданность моральным принципам и государству выше преданности лицам, партии или государственным органам; выявлять случаи коррупции¹². В 1965 г. были установлены этические нормы должностных лиц. В 1978 г. эти правила обрели форму Закона «Об этике служащих государственных органов». С конца 1980-х гг. этические начала государственной службы стали объектом еще более жесткой правовой регламентации. В 1989 г. Конгрессом США был принят Закон «О реформе Закона об этике», внесший существенные изменения в нормы этики поведения госслужащих, действие которых были распространены на все ветви власти. В октябре 1990 г. был подписан указ Президента США № 12731 «Принципы этического поведения правительственных чиновников и служащих» (*Principles of Ethical Conduct for Government Officers and Employees*)¹³.

В этом контексте заслуживает интереса сделанный Н. Шуваловой вывод о том, что в определенных конкретно-исторических условиях закрепление в правовых актах моральных ценностей гражданской службы обеспечивает успех их претворения в жизнь, что обусловлено «прежде всего необходимостью оснастить их действенными механизмами в виде более строгой регламентации и санкций» [3].

Вышеуказанные принципы деятельности международных организаций должны, по нашему мнению, соблюдаться в российской системе структурно-функциональной организации государственной гражданской и муниципальной службы.

В российской правовой базе в составе квалификационных требований к государственным гражданским служащим отсутствует наиболее значимое критериальное требование антикоррупционной направленности: в ст. 12 Закона № 79-ФЗ не приводятся требования к личностным качествам государственных служащих в части их социально-государственной ориентации — добросовестное и ответственное служение государству и обществу.

Обращение в зарубежных правовых системах к честности, публичной добропорядочности и иным качествам этики служебного поведения кадров закономерно. Ведь в данном случае речь идет об этических проявлениях человеческого поведения не в быту, а в ходе выполнения служебных функций, предопределяя обеспечение их эффективности.

Поэтому целесообразно внесение в ст. 12 Закона № 79-ФЗ дополнительного квалификационного требования к государственным служащим — безупречно служить государству и обществу. В нем очевидны, с одной стороны, доминанта общественных интересов, а с другой стороны, антикоррупционная компонента, а также требование не допускать расточительство, банальную волокиту, конфликт интересов и прочие ущербные для общества и государства действия.

На практике следует ввести персональную ответственность руководителей государственных органов и организаций за реализацию данного критериального требования во всех процедурах подбора и назначения кадров.

Кроме того, поскольку предложенный критерий безупречного служения государству и обществу утверждается в праве в качестве квалификационного требования, постольку он подлежит включению в развернутом виде в должностные регламенты государственных служащих и соответственно контролироваться в ходе их аттестаций, особенно при выдвижении в кадровый резерв и сдаче ими квалификационных экзаменов.

ПСИХОЛОГИЧЕСКИЙ АСПЕКТ ЭТИЧЕСКОГО ПОВЕДЕНИЯ

Рассмотрение этических достоинств государственного служащего: честности, публичной

¹¹ URL: [OECD-Recommendation-Public-Integrity.pdf](https://www.oecd.org/dataoecd/12/1/20002000.pdf).

¹² URL: <https://studfile.net/preview/6724999/page:5>.

¹³ URL: https://www.nasa.gov/offices/ogc/general_law/eo12731.html.

порядочности, уважительности — требует анализа его психологии. Очевидно, что негативы в этическом поведении должностных лиц зарождаются не во время выполнения ими функций государственной службы, а привносятся в нее качествами характера личности, которые сформированы в течение прежней жизни новоявленных служащих.

Особенно это выявляется на контрастном сопоставлении качеств честного человека и эгоцентричного индивида, отличающегося негативной социализацией. Честный человек, вне сомнений, не склонен к коррупции и может стать ее участником только в исключительном случае. Эгоцентричный индивид является ему полной противоположностью из-за того, что эгоистичные и корыстные интересы составляют основательную доминанту его психологии. Стремление к получению личной выгоде у него столь велико, что оно не исчезает даже под страхом уголовного наказания. Предрасположенность коррупционера к обогащению беспредельна как у всякого вора и редко поддается разумной коррекции.

Данный феномен психологии не нуждается в обстоятельном анализе. Что же касается оценки его роли в сфере государственной (муниципальной) службы, то достаточно сослаться на убедительное заключение Б. Н. Нескородова: «лица с выраженными эгоцентрическими свойствами личности, с деформированной системой морально-нравственных ценностей являются носителями повышенных коррупционных рисков, т.е. коррупционно неблагонадежными и, следовательно, профессионально непригодными». Верно и то, что в генетическом отношении коррупция — это проблема не права, а психологии человека [4].

Из вышеприведенного, по сути, однозначно следует, что борьба с коррупцией в сферах государственной и муниципальной службы посредством обязательного декларирования служащими сведений об операциях с их имуществом, анализа и проверки декларационных данных не может быть результативной из-за того, что эгоцентричных индивидов можно ограничивать, но не отвращать полностью от стремления к достижению корыстных целей. Тем более, что возможностей для сокрытия и манипулирования сведениями об имуществе остается немало. Фактически эта борьба ведется постфактум, т.е. с лицами, обладающими уже сформированным субъектно-коррупционным

потенциалом, вместо того, чтобы предотвращать их поступление на государственную службу.

Классическим примером превентивной работы предотвращения проникновения коррупционеров в систему государственной службы в процедурах отбора и назначения кадров может служить Германия (8-е место по ИБК в 2022 г.): «Центром тяжести работы правоохранительных органов Германии является превентивная деятельность — вот почему в деятельности правоохранительных органов нет задачи покарать, а есть задача предупредить, просветить, проинформировать, досконально знать свой участок работы». Подбор и расстановка кадров как по профессиональным, так и по моральным качествам претендентов на занятие государственных должностей образуют отлаженный механизм, изначально отторгающий коррупционные риски [5, с. 7].

Таким образом, практикуемый инструментарий декларирования сведений об имуществе претендентов на поступление на государственную службу и самих должностных лиц (назовем для краткости «декларационным форматом») требует:

во-первых, процедурного и содержательно-го перенацеливания (акцентирования) на этапе вхождения претендентов на занятие соответствующих должностей в систему государственной (муниципальной) службы, а также выдвижения на вышестоящие должности;

во-вторых, уточнения перечня сведений, в обязательном порядке включающего критерий «безупречное служение государству и обществу», в целях допуска на государственную службу только честных людей.

Представляется, что не составляет большого труда информационно позиционировать указанное критериальное требование к претендентам в форме справки об имущественном положении государственных служащих. Один подпункт ее нового раздела о личностных сведениях должен фиксировать «особые достижения, заслуги и звания; награды и поощрения во всех формах; практические достижения», а другой подпункт — «наказания и взыскания всех видов; участие в конфликтах интересов; негативные практические результаты». Важно обеспечивать вхождение в должностную сферу государственной (муниципальной) гражданской службы личностей, способных и готовых (доказывающих реально) безупречно служить государству и обществу. С учетом описанных

новаций кардинальному обновлению подлежит действующая модель декларирования сведений об имуществе и операций с ним (далее — декларационный формат).

ОЦЕНКА ДЕКЛАРАЦИОННОГО ФОРМАТА КАК СРЕДСТВА ВЫЯВЛЕНИЯ КАДРОВОЙ КОРРУПЦИОГЕННОСТИ

А. Процедура декларирования сведений претендентами на занятие государственных должностей введена в соответствии с международными рекомендациями¹⁴. Разумеется, единого стандарта для разных стран не существует и быть не может. В российских реалиях декларационный формат реализуется посредством постоянно совершенствуемого Минтрудом России методического стандарта в форме методических указаний, являющихся для всех исполнителей руководством к действию. В настоящее время для практического применения уточнены и действуют Методические рекомендации по вопросам представления сведений о доходах, расходах об имуществе и обязательствах имущественного характера и заполнения соответствующей формы справки в 2023 г. (за отчетный 2022 г.)¹⁵ (далее — Методические рекомендации).

Целевое предназначение декларационного формата — обеспечение минимизации коррупции посредством фильтрации кадров государственной и муниципальной службы при назначениях на должности и прохождении ими службы.

Многие авторы отмечают наличие существенных недочетов в правовой и методической базах настоящего инструмента противодействия коррупции и предлагают улучшения содержания Справки БК¹⁶ и Методических рекомендаций [6], с чем выражаем полное согласие [7, с. 111].

Недочетов в вышеуказанных Методических рекомендациях имеется множество. Но обратим внимание на те из них, которые относятся к общей оценке применяемого декларационного формата

та и подлежат не избирательному, а системному устранению посредством разработки обновленной модели.

Б. Действующий декларационный формат не получил надлежащего системного оформления и не в состоянии полноценно реализовывать его целевое предназначение по минимизации коррупционного потенциала как «на входе» — поступлении на службу, так и в самих сферах государственной (муниципальной) службы. Он перенасыщен информацией в ряде разделов (особенно в разделе 1 Справки БК), но при этом малопродуктивен в контрольно-аналитическом аспекте.

За небольшим исключением, информация об имуществе и операциях с ним не требует документального подтверждения либо она остается на усмотрение декларанта. Согласно п. 46 Методических рекомендаций по вопросам представления сведений о доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера и заполнения соответствующей формы Справки БК предусмотрены случаи, при которых к ней в обязательном порядке прилагаются соответствующие документы. В иных случаях заполнение приложения является правом служащего (работника).

Так, согласно разделу 3 Справки БК «Сведения об имуществе» при ежегодном декларировании наличных объектов (даже недвижимого имущества) не требуется приводить законные источники их приобретения (кроме недвижимости за рубежом для установленных категорий должностных лиц (п. 119). В разделе 2 (расходы) Методических рекомендаций источники получения имущества подлежат указанию, если суммарный объем его приобретения по стоимости превышает суммарные доходы супругов за предыдущие три года. Заметим, что преимущественно для этой цели в разделе 1 Справки БК предусмотрено рутинное заполнение всех доходов семьи, включая иные доходы, — различные социальные пособия, стипендии, пенсии, средства на погребение и прочее. Они-то и фигурируют затем в качестве законных средств для покрытия чрезмерных расходов (по разделу 2).

Не проще ли и аналитически продуктивнее не заполнять все это множество источников доходов, а показывать в последней графе Справки БК при приобретении любого объекта стоимостью более 0,5 млн руб. законный источник использованных средств.

¹⁴ Пункт 8 Международного кодекса поведения государственных должностных лиц, принятого резолюцией 51/59 Генеральной ассамблеи ООН от 12 декабря 1996 г. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/int_code_of_conduct.shtml

¹⁵ URL: <https://www.vsr.ru/files/15867>.

¹⁶ Справка о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, заполняемая посредством специального программного обеспечения.

Столь же скрупулезно-информативно подлежат заполнению в Справке БК данные о наличии средств на банковских счетах (раздел 4), но выписка банка о движении средств по счету (о законности источников также указаний нет) требуется только в случае, если поступившая сумма превышает суммарный доход супругов за отчетный год и два предшествующих ему года (согласно п. 155). Иные поступления поменьше — некая мелочь, и объяснения по ним не требуются.

В. В семи разделах Справки БК не отведено отдельного места для указания движимого имущества в виде дорогостоящей мебели, коллекций картин, часов, холодного оружия, накоплений наличных денег и пр., что постоянно фигурирует в следственных и судебных делах.

Выходит, что для всего этого имущества скрупулезные подсчеты даже мелких доходов (в разделе 1) — просто излишнее творчество. Они никак не востребуются и не учитываются при приобретении дорогого движимого имущества. Не нужно также в отличие от ст. 17 ФЗ-79 фиксировать в Справке БК различные дорогостоящие дарения движимого имущества, кроме транспортных средств (нет такой позиции).

В следственных делах фигурируют частые случаи временной передачи земельных участков и прочей недвижимости ее собственником иным лицам, включая родственников. Однако в Справке БК не предусмотрено сообщение о таком имуществе, кроме случаев безвозмездного отчуждения (п. 18 Методических рекомендаций).

Внеаналитичным является следующее положение: «формой справки не предусмотрено указание товаров, услуг, полученных в натуральной форме» (п. 76 раздела 1). Далее приведены примеры «правильных» доходов (о незаконных доходах речи нет). Понятно, что «натуру», тем более услуги, нельзя записывать в доходы. Таким образом, получается, что услуги не анализируются и не контролируются, а объекты недвижимости должны фиксироваться в разделе 3 в новом отчетном периоде. Показать, конечно, их можно, если в разделе 1 (доходы) имеется достаточный источник, а если его нет, можно значительно занижить стоимость объекта, строительных материалов и работ либо посредством липового оформления потребительского кредита.

Г. Формально функционирует декларационный формат на этапе «вхождения претендентов в сферу

государственной (муниципальной) службы», включая первичное назначение на государственную (муниципальную) должность.

Согласно п. 11 Методических рекомендаций участие гражданина в конкурсе на замещение вакантной государственной должности не предполагает обязанности представлять сведения. Иными словами, в ходе конкурса сведения об имущественном положении попросту не нужны. Аналогично этому граждане, претендующие на замещение государственной должности, подают сведения согласно форме Справки БК «при наделении полномочиями по должности, т.е. при назначении, избрании на должность (п. 7 Положения, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 18.05.2009 № 558).

«Постфактумный» порядок подачи сведений — это формальный недочет Методических рекомендаций. В реальности, *во-первых*, в сведениях нет данных о личностных и моральных достоинствах кандидатов, неподверженности их коррупционному обогащению, *во-вторых*, в части первоначально декларируемого недвижимого имущества не требуется обосновывать законность его приобретения. Поэтому личностные качества претендента, как-то честность либо эгоцентризм, остаются вне входного контроля.

Д. Анализ показывает, что в аспекте декларационного формата противодействия коррупции приемлема модель в форме бухгалтерского баланса. Она наименее трудоемка, легко программируется, проста для заполнения. Разумеется, речь идет только о модели, в которой осуществляются и фиксируются операции с активами, на которые должны быть представлены законные источники поступления либо правовые основания. Баланс, конечно, подводится не по сумме активов и пассивов (как в бухгалтерском балансе), поскольку далеко не все операции имеют стоимостное выражение, а попарно.

В реальности все операции проводятся с активами декларанта, среди которых находятся денежные средства во всех формах. Поэтому в возмездных операциях уменьшение актива по одной позиции приводит к увеличению актива по другой позиции (баланс в сумме активов сохраняется). Безвозмездные операции с отчуждением приводят к уменьшению активов и, наоборот, подаренный объект декларанту увеличивает его активы. В предложенном формате отсутствуют

Таблица 2 / Table 2

**Сведения об имуществе и личностно-служебных качествах / Information about property and personal
and service qualities**

№	1. АКТИВЫ – наличное имущество в базисном периоде (динамика изменений в отчетные периоды) / ASSETS – cash assets in the base period (dynamics of changes in the reporting periods)	2. ПАССИВЫ – законные источники, правовые основания приобретения (отчуждения) имущества / LIABILITIES – legal sources, legal grounds for the acquisition (alienation) of property
1	Перечень наличного недвижимого имущества в базисном году	<i>Источники и правовые основания приобретения (независимо от времени)</i>
1.1	Отчетный период: Приобретение объектов недвижимого имущества в разных формах;	Приобретения – законные источники либо правовые основания.
1.2	Отчуждение объектов недвижимого имущества, включая временное.	Отчуждения, включая временное, – вырученные средства либо правовые основания
2	Наличное движимое (вещное) имущество в базисном периоде	<i>Законные источники и правовые основания приобретения независимо от времени</i>
2.1	Отчетный период: Приобретения движимого вещного имущества;	Приход – источники и/или правовые основания.
2.2	Отчуждения движимого имущества	Отчуждения – вырученные средства, правовые основания
3	Денежные средства во всех формах учета и хранения (базисный период)	Источники и правовые основания поступления денежных средств
3.1	Отчетный период* Поступление (накопление) денег;	Приход: указание источников и/или правовых оснований.
3.2	Отчуждение денежных средств	Уход – указание объектов, правовых оснований отчуждения денег
4	Наличие ценных бумаг всех типов, паев и долей в базисном периоде	<i>Источники и правовые основания приобретения независимо от времени</i>
4.1	Отчетный период* Приобретение ценных бумаг, долей.	Приход – источники и правовые основания приобретения ценных бумаг и др.
4.2	Отчуждение ценных бумаг, долей, паев.	Отчуждения – документальное подтверждение и вырученные средства
5	Цифровые активы всех видов (в базисном периоде)*	<i>Источники и правовые основания приобретения независимо от времени</i>
5.1	Отчетный период* Приобретение цифровых активов всех видов.	Приход: источники и правовые основания цифровых активов.
5.2	Отчуждение цифровых активов	Отчуждения – подтверждение операций и вырученные средства
6	Срочные обязательства финансового характера – полученные кредиты, займы в базисном периоде	Правовые основания источников возникновения срочных финансовых обязательств независимо от времени
6.1	Отчетный период* Срочные обязательства финансового характера – возникшие.	Документальное оформление (подтверждение операции).
6.2	Срочные обязательства финансового характера – закрытые	Документальное оформление (подтверждение операции)
7	Сведения о безупречной работе (службе) в предшествующий трудовой период в базисном и каждом отчетном периоде	Позитивы – награды, поощрения, крупные успехи (подтверждения). Негативы – взыскания, растрата средств, конфликт интересов отрицательные отзывы и др. (подтверждения)

* *Примечание / Note:* операции обязательно заполняются, если стоимостная величина достигла либо превысила 0,5 млн руб. При меньших суммах – по усмотрению декларанта / transactions must be filled in if the value has reached or exceeded 0.5 million rubles. For smaller amounts – at the discretion of the declarant.

Источник / Source: составлено автором / compiled by the author.

за ненадобностью разделы «Доходы» и «Расходы» (табл. 2). Вместо них заполняются исходные (базовые) данные о наличии имущества всех видов, причем только однажды, что существенно снижает нагрузку на декларанта.

ВЫВОДЫ

Кадровую коррупционность, а также личностные качества претендентов на занятие служебных и иных должностей следует активно выяв-

лять и учитывать во всех процедурах их назначения и кадрового должностного роста.

На основании отмеченных существенных недостатков действующего декларационного формата: отсутствия системной организации, достаточных контрольно-аналитических возможностей выявления коррупционности и минимизации кадрового потенциала в сфере государственной (муниципальной) службы — следует признать его бесперспективность.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Бойко А.Н. О системной организации управления государственной гражданской службой и кадрами. *Экономика, предпринимательство и право*. 2022;12(9):2543–2560.
2. Белинский В.В. Основные направления государственной антикоррупционной политики в субъектах Российской Федерации. Актуальные вопросы противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации: Материалы научно-практической конференции (9 ноября 2016 г). Казань; 2016. 280 с.
3. Шувалова Н. Управление нравственными отношениями в системе государственной службы: ориентация на успех. *Право и управление XXI*. 2013;27(2):42.
4. Нескородов Б.Н. Антикоррупционные стандарты применительно к кадровой политике: проблемы и перспективы. Актуальные вопросы формирования антикоррупционных стандартов и их применения. Материалы всероссийской научно-практической конференции 31 мая 2017 года. Казань; 2017.
5. Казачкова З.М. Антикоррупционная политика Германии: опыт, достижения, новые направления совершенствования. *Вестник РПА*. 2020;(3):5–11.
6. Трунцевский, Ю.В. Совершенствование института декларирования сведений о доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера в условиях цифровизации. *Вестник Санкт-Петербургского университета. Право*. 2022;13(2):352. DOI: 10.21638/spbu14.2022.204
7. Бойко А.Н. Альтернативная модель противодействия коррупции посредством декларирования и анализа сведений об имуществе государственных служащих. *Финансовая экономика*. 2023;(4):109–113.
8. Хитрихеева В.С. Требования законодательства о контроле за расходами и практика их применения. Сборник материалов семинара-совещания с руководителями кадровых подразделений федеральных органов исполнительной власти, организаций, созданных для выполнения поставленных перед ними и Правительством РФ задач, а также органов исполнительной власти ряда субъектов РФ 18–19 апреля 2017. М.; 2017:76–80.
9. Михайлова С.С. Совершенствование алгоритмов сбора данных и проведения проверок достоверности и полноты сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера в условиях цифровизации. *Менеджмент и Бизнес-Администрирование*. 2023;(1):90–101.

REFERENCES

1. Boiko A. N. About the system organization of management of the state civil service and personnel. *Economics, entrepreneurship and law*. 2022;12(9):2543–2560. (In Russ.).
2. Belinskii V. V. The main directions of the state anti-corruption policy in the subjects of the Russian Federation. Topical issues of combating corruption in the subjects of the Russian Federation: Materials of the scientific and practical conference (November 9, 2016). Kazan; 2016. 280 p. (In Russ.).
3. Shuvalova N. Management of moral relations in the public service system: orientation to success. *Law and Management XXI*. 2013;27(2):42. (In Russ.).
4. Neskoro dov B. N. Anti-corruption standards in relation to personnel policy: problems and prospects. Topical issues of the formation of anti-corruption standards and their application. Materials of the All-Russian scientific and practical conference on May 31, 2017. Kazan; 2017. (In Russ.).

5. Kazachkova Z. M. Germany's anti-corruption policy: experience, achievements, new directions of cooperation. *Vestnik RPA = Bulletin of the RPA*. 2020;(3):5–11. (In Russ.).
6. Truntsevskii, YU.V. Improving the institution of declaring information on income, expenses, property and property obligations in the context of digitalization. *Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta. Pravo = Bulletin of St. Petersburg University. Law*. 2022;13(2):352. (In Russ.). DOI:10.21638/spbu14.2022.204
7. Boiko A. N. An alternative model of combating corruption through the declaration and analysis of information about the property of civil servants. *Finansovaya ehkonomika = Financial economics*. 2023;(4):109–113. (In Russ.)
8. Khitrikheeva V. S. Requirements of legislation on cost control and the practice of their application. Collection of materials of the seminar-meeting with the heads of personnel departments of federal executive authorities, organizations created to fulfill the tasks set by them and the Government of the Russian Federation, as well as executive authorities of a number of subjects of the Russian Federation on April 18–19, 2017. Moscow; 2017:76–80. (In Russ.).
9. Mikhailova S. S. Improvement of algorithms for data collection and verification of the reliability and completeness of information on income, expenses, property and obligations of the property owner in the conditions of digitalization. *Management and Business Administration*. 2023;(1):90–101. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ / ABOUT THE AUTHOR

Алексей Николаевич Бойко — доктор экономических наук, профессор, профессор кафедры «Государственное и муниципальное управление», Финансовый университет, Москва, Россия, действительный государственный советник РФ 3-го класса

Alexey N. Boyko — Dr. Sci. (Econ.), Prof., Prof. of the Department of “State and Municipal Management”, Financial University, Moscow, Russia; Full State Advisor of the Russian Federation 3rd class

<https://orcid.org/0000-0003-3306-9541>

ANBoyko@fa.ru

Конфликт интересов: автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

Conflicts of Interest Statement: The author has no conflicts of interest to declare.

Статья поступила 10.09.2023; принята к публикации 20.11.2023.

Автор прочитал и одобрил окончательный вариант рукописи.

The article was received 10.09.2023; accepted for publication 20.11.2023.

The author read and approved the final version of the manuscript.