

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПОРЯДКА ПОДАЧИ И ПРОВЕРКИ СВЕДЕНИЙ, ПРЕДСТАВЛЯЕМЫХ СЛУЖАЩИМИ В ЦЕЛЯХ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

Харченко К.В.¹, Красюкова Н.Л.²

Ключевые слова: антикоррупционная политика, СПО «Справки БК», декларации, контрольно-надзорная деятельность, коррупционные нарушения, антикоррупционный контроль, цифровизация, риск-ориентированный подход, конфликт интересов.

Аннотация

Цель работы: сформулировать практические рекомендации по совершенствованию процедуры представления служащими и некоторыми другими категориями лиц сведений о доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера (далее — сведения) в контексте возможностей цифровизации кадровой и антикоррупционной политики.

Методы исследования: логико-структурный и логико-содержательный анализ, методы сравнения и аналогии. Были также использованы результаты опроса государственных гражданских служащих Ханты-Мансийского автономного округа — Югры (N = 50, июнь 2023 г.) и интервьюирования представителей уполномоченного органа по противодействию коррупции.

Результаты исследования: показано, что сегодня процедура проверки достоверности сведений по факту осуществляется как самоцель и отрывается от контекста антикоррупционной политики. Преодолеть разрыв между необходимостью борьбы с коррупцией и сохранением продуктивности работы государственных органов и организаций позволяет цифровизация антикоррупционного контроля. Предполагается, что автоматическая загрузка данных о доходах и активах декларантов, а также пересмотр номенклатуры обязательных сведений позволит служащим избежать формальных ошибок и упростит последующий контроль. Цифровизация обеспечит расширение круга контролируемых лиц и в то же время сэкономит рабочее время всех участников взаимодействия. Внедряемые алгоритмы позволят реализовать риск-ориентированный подход, в части того, что трудозатраты уполномоченных лиц будут соразмерны с выявляемыми по результатам проверок коррупционными нарушениями. В конечном счете служащие не будут нести ответственность за формальные неточности, что будет способствовать росту престижа публичной службы среди профессионалов.

Научная новизна исследования: предложены направления цифровизации процедур представления сведений и последующей проверки их полноты и достоверности в рамках обоснованной системы антикоррупционного контроля.

EDN: CAEKOP

DOI: 10.21681/2226-0692-2023-3-88-97

Введение и постановка задач

Представление гражданскими и муниципальными служащими³, а также руководителями организаций государственного сектора сведений о доходах, рас-

ходах, имуществе и обязательствах имущественного характера (далее — сведения; декларация) в настоящее время рассматривается в качестве важного инструмента антикоррупционной политики. Вместе с тем сегодня, с учетом изменения социально-экономической и внешнеполитической ситуации, цифровизации государственного управления и иных сфер жизнедеятельности, а также нарабатанной практики реализации мер по противодействию коррупции, дальнейшее использование данного инструмента требует совершенствования с учетом накопившихся проблем.

³ Далее, говоря о государственной службе, мы будем подразумевать также муниципальную службу — с учетом сходного характера проблем, связанных с предоставлением сведений и антикоррупционными проверками. При этом следует отметить, что на муниципальном уровне острее стоят проблемы процедурного характера (сложности взаимодействия с органами и организациями, которым направляются запросы), а также сказывается недостаточная материальная и информационно-технологическая база, затрудняющая процесс цифровизации антикоррупционного контроля.

¹ Харченко Константин Владимирович, кандидат социологических наук, доцент, доцент кафедры «Государственное и муниципальное управление» факультета «Высшая школа управления» Финансового университета при Правительстве РФ, г. Москва, Российская Федерация. ORCID: 0000-0003-3329-7755. E-mail: kvkharchenko@fa.ru

² Красюкова Наталья Львовна, доктор экономических наук, доцент, профессор кафедры «Государственное и муниципальное управление» факультета «Высшая школа управления» Финансового университета при Правительстве РФ, г. Москва, Российская Федерация. ORCID: 0000-0003-2633-4116. E-mail: nlkrasyukova@fa.ru

Первая проблема состоит в противоречии между процедурой представления сведений и целью этого действия, состоящей в предотвращении коррупции. Проверка сведений является лишь одним из множества инструментов антикоррупционной политики, и притом не самым эффективным. Декларирование официальных доходов и расходов вряд ли является серьезным препятствием для получения взяток теми, кто преднамеренно идет на нарушение закона; в выявлении таких преступлений ведущую роль играют правоохранительные органы, а не кадровые службы либо антикоррупционные подразделения. Последние также выявляют множество нарушений, которые, однако, большей частью носят формальный характер и не имеют прямого отношения к собственно коррупции.

Вторая проблема вытекает из первой и состоит в распространении непродуктивной занятости целого ряда категорий работников. Так, бухгалтерские службы ежегодно выдают справки 2-НДФЛ каждому лицу, представляющему сведения, а эти лица, в свою очередь, далее передают эти сведения обратно работодателю. Кадровые подразделения получают сведения в печатном виде и проводят проверки их полноты и достоверности, зачастую сверяя документы вручную (особенно в регионах). Углубленная проверка предполагает направление официальных запросов в иные государственные органы и организации, составление которых при отсутствии автозаполнения шаблонов также занимает немало времени. Адресаты запросов, не будучи обязанными на них отвечать, в некоторых случаях оставляют их без внимания, что также снижает продуктивность работы уполномоченных органов. Результатом проверок, опять же в большинстве случаев, являются формальные нарушения, что ставит под сомнение целесообразность данного вида деятельности.

Третья проблема состоит в некоторой утрате престижа службы (работы) в государственном секторе для высококвалифицированных специалистов по причине необходимости подачи деклараций. В результате имеют место как минимум два негативных социальных процесса:

1) молодые профессионалы рассматривают публичную службу лишь как начальный этап своей профессиональной стратегии, стремясь в конечном счете работать в бизнесе;

2) формируется слой безынициативных чиновников, которые не совершают коррупционных нарушений, но при этом избегают ответственных решений и в целом не приносят общественной пользы.

До сих пор по данному вопросу просматривалась либеральная позиция, состоящая в требовании ужесточить государственный и общественный контроль в отношении доходов и расходов чиновников. При этом методологические проблемы, связанные с влиянием декларационных кампаний на развитие государственной службы в целом, как правило, не поднимались. Затрагивались лишь частные во-

просы совершенствования процессуальных норм представления и проверки сведений и организации профилактической работы, направленной на предупреждение неточного или неполного их заполнения.

Итак, цель настоящей работы — сформулировать практические рекомендации по совершенствованию процедуры представления служащими и некоторыми другими категориями лиц⁴ сведений о доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера в контексте возможностей цифровизации кадровой и антикоррупционной политики.

Достижение данной цели предполагает решение следующих задач:

1) обосновать методологию антикоррупционного контроля с учетом возможностей цифровизации процедур представления и проверки установленных законом сведений;

2) предложить направления совершенствования процесса представления сведений;

3) предложить направления пересмотра номенклатуры сведений, которые должны заполнять служащие;

4) предложить направления совершенствования процедуры проведения проверки сведений.

Научная новизна исследования состоит в том, что в нем предложены направления цифровизации процедур представления сведений и последующей проверки их полноты и достоверности в рамках обоснованной системы антикоррупционного контроля.

Методы исследования. В ходе проведенного исследования, прежде всего, были использованы методы логико-структурного и логико-содержательного анализа в целях уточнения предмета и особенностей антикоррупционного контроля. Сравнительный метод и метод аналогий позволили сопоставить проверку сведений с контекстом контрольно-надзорной деятельности. Опрос государственных гражданских служащих Ханты-Мансийского автономного округа — Югры (N = 50, июнь 2023 г.) и интервью с представителями уполномоченного органа позволили уточнить видение направлений совершенствования декларационных кампаний непосредственно теми, кто вовлечен в данный процесс.

Обоснование методологии антикоррупционного контроля с учетом возможностей цифровизации процедур представления и проверки установленных законом сведений

На сегодняшний день антикоррупционный контроль не является четким правовым понятием.

⁴ Здесь и далее для краткости мы будем говорить о служащих, хотя точнее, согласно антикоррупционному законодательству, в круг декларантов входят отдельные категории государственных и муниципальных служащих, а также поступающие на службу граждане и руководящие работники организаций государственного сектора, подающие сведения в том числе на супругов и несовершеннолетних детей.

В Федеральном законе «О противодействии коррупции» от 25.12.2008 № 273-ФЗ говорится о необходимости создания общественного контроля за деятельностью государственных органов (п. 4 ст. 7); упоминаются «контролирующие органы по противодействию коррупции» (п. 10 ст. 7). Несколько обособленно стоит контроль соответствия расходов служащих их доходам, который регламентирован Федеральным законом «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» от 03.12.2012 № 230-ФЗ. В 2022 году введен также контроль за законностью получения денежных средств (ст. 8.2 Федерального закона № 273-ФЗ). Проверка полноты и достоверности представляемых служащими сведений⁵ также по факту является процедурой в рамках антикоррупционного контроля, однако явно с ним не соотносена. В отношении антикоррупционных проверок недостаточно четко выстроены полномочия кадровых служб [1].

В научных публикациях встречается трактовка антикоррупционного контроля как формы деятельности уполномоченных субъектов по осуществлению подобного вида контроля, чьи действия направлены на снижение уровня коррупции [2]. Отметим, что данная трактовка носит довольно общий характер.

На наш взгляд, антикоррупционный контроль — это особый вид контроля законности получения денежных средств и иных благ служащими и некоторыми другими категориями лиц, направленный на профилактику и предотвращение коррупции, в том числе путем анализа декларируемых ими сведений о доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера.

Предложенное определение подчеркивает следующее:

1. Отнесенность антикоррупционного контроля к реализации государством своей контрольной функции. Безусловно, в отношении данного вида контроля должны действовать общие принципы реализации контрольно-надзорной деятельности, хотя, если быть точным, на данный момент антикоррупционный контроль не попадает под регулирование Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» от 31.07.2020 № 248-ФЗ.

2. Контрольно-надзорная деятельность отличается от правоохранительной, будучи направленной в первую очередь на профилактику нарушений.

3. Процедура сбора и анализа сведений должна осуществляться исключительно в рамках антикоррупционного контроля, а не как самостоятельный

вид деятельности, в котором терминальные цели подменяются инструментальными [3].

Уточнение предмета антикоррупционного контроля позволяет более четко обозначить проблемы и особенности его цифровизации.

Под цифровизацией управления мы понимаем определенный этап в его развитии, когда удовлетворение потребностей субъектов осуществляется комплексно с помощью цифровых платформ и сервисов в условиях постепенного расширения масштабов применения сквозных технологий (блокчейна, Интернета вещей, предиктивной аналитики на основе больших данных и других).

Цифровизации предшествовала сначала компьютеризация, когда функционал компьютера ненамного превосходил возможности печатной машинки, а затем информатизация — период господства разнородных ведомственных информационных систем и внутренних баз данных. В свою очередь, ожидается, что в ближайшем будущем эра цифровизации управления сменится эрой его цифровой трансформации, которая обеспечит выполнение множества управленческих функций в их системном единстве без участия человека.

На сегодняшний день цифровизация антикоррупционного контроля еще не завершена. Так, с некоторого времени служащим предоставлена возможность подготовки сведений с использованием специального программного обеспечения (ПО) «Справки БК». Данное ПО несколько упрощает процесс заполнения деклараций, однако не освобождает служащих от рутинной работы по сбору сведений и, более того, не страхует их от технических ошибок, чреватых дисциплинарными взысканиями. К тому же заполненные формы пока еще сдаются в печатном виде, что влечет за собой определенные временные и материальные затраты со стороны и тех, кого проверяют, и тех, кто осуществляет проверки.

В целях автоматизации антикоррупционного контроля с 2022 года начала внедряться ГИС «Посейдон», предназначенная для перевода в машиночитаемый формат данных из деклараций и последующего их автоматизированного контроля, в частности, сопоставления доходов и расходов служащих⁶. Координатором системы «Посейдон» выступает Администрация Президента РФ, оператором — Федеральная служба охраны РФ, оказание методической помощи и рекомендаций осуществляет Минтруд России. Исследователи справедливо обращают внимание на то, что по отношению к данной ГИС не определена роль МВД России и Генпрокуратуры России [4], которые играют ведущую роль в деле противодействия коррупции. Здесь следует еще раз подчеркнуть, что контрольно-надзорная деятельность в

⁵ 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 РФ от 21.09.2009 № 1065.

⁶ О государственной информационной системе в области противодействия коррупции «Посейдон» и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации»: Указ Президента РФ от 25.04.2022 № 232.

Российской Федерации обособлена от правоохранительной.

Отметим, что по состоянию на середину 2023 года возникают сложности, не в последнюю очередь материального характера, с внедрением ГИС «Посейдон» на рабочих местах служащих антикоррупционных подразделений, особенно в субъектах РФ, не говоря уже о муниципальных образованиях.

Дальнейшему этапу цифровизации антикоррупционного контроля препятствуют не столько материальные и технические, сколько методологические проблемы.

Прежде всего, необходимо уточнить конечную цель заполнения служащими сведений, которая официально нигде не обозначена. Один из возможных рациональных ее вариантов — контроль соответствия между доходами и расходами. При выявлении превышения стоимости приобретенного имущества относительно доходов семьи служащего за трехлетний период это имущество может быть обращено в доход Российской Федерации [5]. Однако если бы выявление такого несоответствия было главной целью представления сведений, оно стало бы не обязанностью, а правом служащего, планирующего приобрести недвижимое либо дорогостоящее движимое имущество. При этом с учетом относительно низкой частоты купли-продажи такого имущества в жизни среднестатистического человека вопросы полноты и достоверности сведений в большинстве случаев отпали бы сами собой, что позволило бы сэкономить массу времени как декларантов, так и субъектов контроля.

Вторая возможная цель состоит в том, что сам факт декларирования доходов и активов может убедить служащих не допускать коррупционных проявлений — с учетом того, что за этим последует анализ подаваемых ими сведений. На первый взгляд, эта цель разумна и логична. Вместе с тем действующая процедура заполнения и обработки сведений не совсем для нее подходит. С одной стороны, если служащий уверен в своей добропорядочности, это не защищает его от ошибок и, следовательно, взысканий вплоть до увольнения. С другой же, явный коррупционер может с точностью до копейки указать свои легальные доходы, переведя поступления от взяток на третьих лиц и, таким образом, уйти от ответственности.

Как видим, очень сложно понять цель, которая достигается именно в результате того, что служащие сами заполняют сведения о своих доходах, в том числе по основному месту работы, которые работодатель и так знает. Опрос служащих показал, что даже в этой части возникает немало ошибок (например, ситуации с больничным листом, доначисления заработной платы в новом году). Все легальные доходы работника известны ФНС России, сведения об имуществе — Росреестру, сведения о транспортных средствах — ГИБДД и т. д. При этом мотива дополнительно декларировать неофициальные доходы,

полученные не через банковскую систему, у служащих возникнуть не может, поскольку это не освобождает их от ответственности.

С учетом приведенных рассуждений, если последняя цель для государства не принципиальна, цифровизация антикоррупционного контроля должна предполагать возможность автоматического заполнения большей части сведений и дальнейшей автоматической их проверки, включая сверку с расходами. В этом случае служащий не будет нести ответственность за неточность имеющихся в отношении него данных.

Предложенный вектор цифровизации антикоррупционного контроля соответствует наиболее перспективным трендам в сфере контрольно-надзорной деятельности, в отношении развития которой на данный момент, к сожалению, также не определено единого вектора.

За последние 15 лет контрольно-надзорная деятельность прошла через стадии

1) господства усмотрения, когда инспекторы имели широкие полномочия, что позволяло им результативно выполнять свои функции, но зачастую вредило бизнесу;

2) защиты прав предпринимателей, когда необоснованно реализовывался принцип презумпции добропорядочности субъектов предпринимательства, что препятствовало выявлению у них реальных нарушений и имело обратной стороной чрезмерные проверки государственных и муниципальных организаций;

3) некоторого упорядочения понятийного аппарата, принципов и механизмов контрольно-надзорной деятельности в связи с принятием Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» от 31.07.2020 № 248-ФЗ;

4) цифровизации государственного контроля и надзора, степень которой сегодня варьируется в зависимости от видов контроля и уровней управления и в целом опережает базовое законодательство.

В современных условиях именно цифровизация данной сферы деятельности может обеспечить баланс между реализацией принципа невмешательства в деятельность контролируемых лиц без необходимости и обеспечением результативности контрольных (надзорных) мероприятий посредством широкого внедрения цифровых платформ и сквозных технологий.

Цифровизация антикоррупционного контроля, важнейшим признаком которой станет создание единой вертикально интегрированной цифровой платформы с соответствующим функционалом [6], призвана не ослаблять этот контроль, а во многих отношениях его усиливать. При этом, однако, контрольные мероприятия будут осуществляться преимущественно без взаимодействия с контролируемыми лицами, не препятствуя, таким образом, их профессиональной деятельности.

Ориентиром для антикоррупционного контроля может служить налоговый контроль, осуществляемый ФНС России, который, будучи незаметным для пользователей, благодаря заложенным в систему алгоритмам позволяет своевременно выявлять налоговые нарушения.

Гуманистический смысл цифровизации состоит в том, чтобы высвободить свободное время людей на удовлетворение потребностей высшего порядка, обеспечивая творческую самореализацию личности. На ранней же стадии информатизация и цифровизация приводят не к сокращению, а, напротив, к росту временных затрат по причине нестабильной работы программ и оборудования, а также дублирования электронных источников информации бумажными.

Итак, цифровизация антикоррупционного контроля ни в коем случае не предполагает его ослабления, а, напротив, усиливает его. При этом, как ни парадоксально, действия контролирующих и контролируемых лиц должны быть максимально упрощены, а рабочее время тех и других высвобождено для созидательной деятельности.

Совершенствование процедуры представления сведений

Уточнение общих концептуальных рамок реализации антикоррупционного контроля позволяет прицельно говорить о направлениях совершенствования процедуры представления сведений.

Прежде всего, целесообразно пересмотреть круг лиц, обязанных представлять сведения, в сторону его расширения. В настоящее время ключевым моментом является нахождение должности в перечне должностей, замещение которых предусматривает декларирование доходов и иных активов, что свидетельствует о точечном регулировании данного вопроса. При этом в правовом поле сосуществуют два понятия: «должности, замещение которых предусматривает представление сведений» и «должности, замещение которых связано с коррупционными рисками», которые четко не соотношены друг с другом.

Некоторые авторы предлагают исключить из перечня должностей, замещение которых предусматривает представление сведений, должности «с низкой степенью коррупционной составляющей», чтобы «обеспечить адресность принимаемых антикоррупционных мер» [7]. Вместе с тем представляется, что должность, связанная с высоким рангом либо распределением благ, не является ключевым фактором возникновения коррупционных рисков; противодействие коррупции должно осуществляться на всех уровнях, включая рядовых работников организаций государственного сектора, в чьи обязанности входит взаимодействие с населением.

Уже сейчас банки в соответствии с Федеральным законом «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» от 07.08.2001 № 115-ФЗ осуществляют контроль за крупными расходами физических лиц, независимо от их должностного статуса.

Итак, упрощение регулирования круга лиц, обязанных представлять сведения, путем его расширения не только на руководителей и их помощников, но и на специалистов, сэкономит время, которое сейчас тратится на ведение перечней должностей, и не позволит допускать неоправданных исключений на уровне ведомственных актов.

С учетом развития системы межведомственного электронного документооборота рекомендуется внедрить принцип «не требовать представления сведений, имеющихся в распоряжении государственных органов, и иных сведений, которые могут быть получены без участия гражданина».

Анализ текущей ситуации показывает, что при внесении сведений о доходах и активах служащими допускается много ошибок, причем зачастую не по их вине. Проведенный опрос служащих ХМАО — Югры позволил наглядно представить причины типичных нарушений, которые выявлялись в ходе проверки сведений:

1. Неточность данных, имеющихся в распоряжении у государственных органов: *«Отсутствие достоверных данных в уполномоченном органе (ГИБДД) о наличии учетных единиц транспорта».*

2. Представление неточных сведений банками: *«Банки представляют в ФНС неточные данные по доходам от счетов»; «Банк предоставил отличные от данных прошлого года даты открытия счетов»; «Информацию по счетам банк дал одну, на следующий год появились счета ранее закрытые»; «На сайте ИФНС отразился счёт в банке, который в справках этого банка ранее не указывался»; «Банк представил по форме справки 5798-у и в ФНС разные данные по доходу на ценные бумаги».*

3. Допускаемые самими служащими ошибки: *«[Перепутано] место регистрации и место проживания»; «Одно и то же транспортное средство было указано у обоих супругов»; «Основания владения имуществом — указала свидетельство о регистрации [вместо договора]»; «Название авто — указала на русском языке»; «Не указан в пользовании земельный участок под ИЖС».*

За некоторые из этих нарушений следовало замечание с последующим лишением премиальных выплат, однако даже если в отдельных случаях меры ответственности не применялись, все равно эти ситуации негативно влияли на психологическое состояние служащих.

Итак, с учетом внедрения принципа автозаполнения известных государственным органам данных может быть предложена следующая модель формирования декларации (рис. 1).

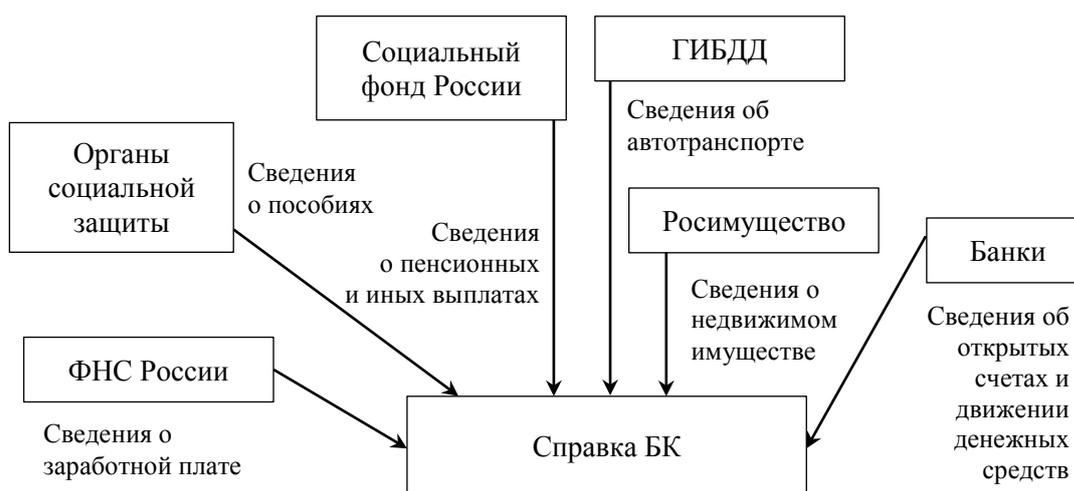


Рис.1. Модель формирования справки с учетом гипотетической возможности автоматизированной выгрузки данных

Наиболее удобным представляется перенос функционала по заполнению и представлению сведений на портал госуслуг.

Для автоматизированной выгрузки сведений, имеющих в распоряжении соответствующих органов и организаций, следует предусмотреть процедуру получения согласия гражданина. Отказ от дачи такого согласия должен предполагать возможность заполнения справки вручную.

Программное обеспечение «Справки БК» (либо его аналоги) должно предусматривать возможность указания иных уточняющих и/или дополняющих сведений рядом с графами, в которых информация будет появляться автоматически. При этом указанные самими декларантами расхождения не должны являться основанием для применения к ним мер ответственности.

Автоматическая подгрузка сведений из имеющихся в распоряжении органов и организаций баз данных не только упростит процесс заполнения деклараций, но и

- 1) сэкономит массу времени на представление пояснений по спорным ситуациям;
- 2) решит проблему невозможности представления сведений в отношении супругов, которая сегодня оставлена на усмотрение комиссий;
- 3) сократит число случаев привлечения служащих к ответственности за формальные нарушения.

Совершенствование номенклатуры представляемых сведений

С учетом выработанной методологической позиции по вопросу о роли представления сведений в реализации антикоррупционной политики требуется пересмотр целого ряда позиций, которые представляются явно избыточными, необязательными либо некритичными в части применения мер ответственности за неуказание этих данных.

Логический анализ номенклатуры запрашиваемых у служащих сведений, а также результаты опроса государственных гражданских служащих ХМАО — Югры позволяют отметить ряд моментов.

1. С учетом представленного выше подхода часть сведений, с представлением которых у служащих возникают проблемы, может фигурировать в декларации и в дальнейшем, но при условии их автозаполнения (например, сведения о заработной плате, недвижимом имуществе, банковских счетах). В этом случае вопрос об ответственности служащих за неполное либо неточное представление данных будет снят.

2. Ряд позиций, принципиально не влияющих на материальный достаток служащего в части обеспечения возможности покупки дорогостоящего имущества, можно было бы исключить из декларации. Это прежде всего различные социальные выплаты, пособия, стипендии, компенсация санаторно-курортного лечения. На данный момент не ясны как цели декларирования этих источников дохода, так и цели установления ответственности за их непредставление.

3. Нецелесообразно применять меры ответственности по отношению к декларантам, не указавшим банковские счета с нулевым остатком, по которым в отчетном году не было движения денежных средств.

4. Указание подробной информации о банке, в котором у служащего открыты счета (точное наименование, адрес), представляется избыточным. Однозначно идентифицировать банк позволяет банковский идентификационный код (БИК).

5. Также излишним представляется указание основания приобретения недвижимости, поскольку можно предположить, что, если имущество отражено в базе Росреестра и в личном кабинете налогоплательщика ФНС России, декларант владеет им на законном основании. Вместе с тем в процессе проверки сведений информация о документе-осно-

вании может быть при необходимости запрошена у собственника, а еще лучше — в Росреестре.

6. Заслуживает внимание пожелание некоторых участников опроса *«исключить дублирование имущества, находящейся в совместной собственности [супругов и несовершеннолетних детей]»*.

1. Некоторые сведения о доходах декларантов целесообразно запрашивать только тогда, когда они представляют собой значимую величину. В связи с этим по аналогии с потолком в 500 тысяч рублей в отношении обязательств финансового характера рекомендуется разрешить служащим не указывать любой доход из одного источника менее некоторой заданной суммы, например, 10 тысяч рублей. Это позволит решить вопрос о декларировании переводов физическими лицами мелких сумм на кредитные карты, а также капитализации остатков по небольшим вкладам.

2. Вызывает сомнение необходимость декларировать транспортные средства, находящиеся в утоне, в залоге у банка, полностью негодные к эксплуатации, снятые с регистрационного учета. Опрошенные служащие отмечают, что у них были случаи неполного либо неточного представления сведений о таких автомобилях в силу субъективного фактора. Как вариант, можно установить потолок стоимости транспортного средства, подлежащего обязательно декларированию.

Совершенствование номенклатуры запрашиваемых сведений в сторону сокращения незначимых позиций высвободит огромный объем времени уполномоченных лиц и позволит им сосредоточиться на случаях, где по-настоящему велика вероятность коррупционных проявлений.

Совершенствование процедуры проверки достоверности и полноты сведений

С учетом общей тенденции в сфере государственного контроля и надзора в переносе акцента с выявления нарушений на их профилактику представляется, что уполномоченные органы должны в обязательном порядке принимать меры, направленные на снижение числа случаев представления декларантами неполных и неточных сведений. Этот момент должен быть специально зафиксирован в положениях о структурных подразделениях и должностных инструкциях соответствующих специалистов [8].

На сегодняшний день многие органы и организации (но не все и не в обязательном порядке) реализуют как минимум два направления профилактической работы:

1. Проведение семинаров и иных форм корпоративной учебы, в рамках которых обобщаются типичные ошибки, допущенные служащими в прошлые периоды [9].

2. Осуществление предварительной проверки сведений, представленных заблаговременно.

К сожалению, оба этих метода профилактики не страхуют добропорядочных служащих от ошибок и последующей ответственности. Так, жизненные ситуации зачастую бывают уникальными, и все их предусмотреть невозможно. По результатам интервьюирования представителей антикоррупционных подразделений ХМАО — Югры можно говорить о том, что проведение предварительной проверки возможно лишь в узкий промежуток времени (для служащих это март — начало апреля), поскольку в первые месяцы нового года официальные данные о доходах служащего за прошлый год могут меняться. Отсюда, принимая в расчет высокую нагрузку на одного уполномоченного сотрудника, качественно проверять сведения всех служащих не представляется возможным. К тому же официальная проверка деклараций, в отличие от предварительной, предполагает запросы во внешние органы и организации, сверку информации из различных источников и т. п., что позволяет обнаружить расхождения в сведениях, которые не видны на этапе предварительного контроля.

Как видим, усиление профилактической работы не застрахует служащих от ответственности за формальные нарушения, если сохранить в действующем варианте номенклатуру представляемых сведений.

Авторы работ, посвященных проверке сведений, указывают на целесообразность совершенствования ряда процедурных моментов:

1) разработка формы докладной записки о проведении проверки;

2) разработка типовой формы уведомления контролируемого лица о начале проведения проверки, в том числе разъясняющего ее предмет и содержание;

3) уточнение содержания предусмотренной законодательством процедуры наведения справок у физических лиц;

4) разработка типовой формы акта отказа контролируемого лица от дачи письменных пояснений;

5) разработка типовой формы уведомления контролируемого лица о направлении сведений о результатах проверки правоохранительным, налоговым или иным органам [10].

Цифровизация антикоррупционного контроля и, в частности, проверки достоверности сведений может внести коррективы в данные предложения. Прежде всего, автоматизированный контроль должен быть сплошным и осуществляемым без специальных решений, по крайней мере на первом этапе, если не понадобится его углубить. Информирование контролируемых лиц о ходе и результатах проверки может быть реализовано через систему специальных личных кабинетов в рамках цифровой платформы. Таким же образом можно было бы запрашивать пояснения и наводить справки о третьих лицах.

Положительный эффект от цифровизации проверки достоверности сведений может быть до-

стигнут лишь при условии внедрения рекомендаций, предложенных ранее в настоящей работе.

1. Автоматизация межведомственного взаимодействия и осуществление его на этапе формирования сведений исключит необходимость в составлении и направлении запросов в ключевые органы и организации в процессе проверки. Это позволит также решить проблему задержек либо отсутствия ответов на запросы, которая сегодня особенно остро стоит для органов местного самоуправления.

2. Сокращение номенклатуры сведений и перевод их части в разряд необязательных, безусловно, сократит число случайных ошибок и, соответственно, необходимость в даче пояснений большим числом служащих.

Итак, автоматизированная проверка на выходе должна давать выборку контролируемых лиц, подозреваемых в коррупционных нарушениях либо в создании ситуации конфликта интересов. Углубленная проверка в отношении этих лиц должна проводиться уже в ручном режиме. Таким образом может быть реализован риск-ориентированный подход в сфере антикоррупционного контроля.

Вывод

Проведенное исследование направлено на преодоление несоответствия между процедурой представления и проверки сведений о доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, с одной стороны, и задачами антикоррупционной политики и антикоррупционного контроля — с другой.

Изучение практики заполнения служащими деклараций показывает, что в большинстве случаев передача неверных сведений обусловлена не коррупционными мотивами, а техническими ошибками

либо человеческим фактором. Вместе с тем законодательство подходит к данному вопросу чрезмерно строго, и за непредставление сколько-нибудь важной информации предусмотрены серьезные дисциплинарные взыскания.

Решением дилеммы относительного того, ослаблять либо усиливать контроль доходов и расходов служащих, является обоснование направлений совершенствования антикоррупционного контроля с учетом возможности его цифровизации. Автоматизированное заполнение большей части сведений в рамках межведомственного электронного взаимодействия позволит служащим избежать формальных ошибок, связанных с нестыковкой данных, находящихся в ведении различных структур. В ходе проведения проверок полноты и достоверности сведений охват объектов контроля может быть максимальным, а алгоритмы осуществления проверок должны быть настроены так, чтобы с большой долей вероятности выявлять случаи, имеющие признаки коррупционных и иных нарушений. Плюсом данной модели является минимизация взаимодействия с контролируемыми лицами и существенная экономия рабочего времени как проверяющих, так и проверяемых.

Предполагается, что совершенствование процедуры представления и проверки сведений может в большей мере увязать ее с задачами политики в сфере противодействия коррупции. В конечном счете предложенные рекомендации по совершенствованию методологии и процедур антикоррупционного контроля направлены на гармонизацию системы государственной и муниципальной службы, повышение ее продуктивности в части ориентации на производство социальных благ и привлекательности для профессионалов.

Литература

1. Еремин С.Г. Функции кадровых подразделений органов власти в сфере проведения проверок достоверности и полноты сведений о доходах, расходах, об имуществе, соблюдении запретов и ограничений, исполнении обязанностей гражданских служащих // Финансовая жизнь. 2023. № 2. С. 14—18.
2. Крикорова Д.А. Понятие антикоррупционного контроля: теоретико-правовой анализ // Теория и практика общественного развития. 2023. № 3 (181). С. 154—157.
3. Харченко К.В. Представление гражданами служащими сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера: проблема соответствия процедуры целям антикоррупционной политики // Финансовая жизнь. 2023. № 2. С. 120—124.
4. Фарахiev Д.М. Государственная информационная система «Посейдон»: современный взгляд на противодействие коррупции // Вестник Московского университета МВД России. 2023. № 1. С. 250—254.
5. Голоманчук Э.В., Астафурова О.А., Каюшников Ю.Е. Антикоррупционный контроль над расходами служащих во взаимосвязи с возможностью обращения имущества в доход государства: отдельные аспекты правового регулирования // Общество: политика, экономика, право. 2021. № 12 (101). С. 93—98.
6. 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. С. 90—101.
7. Деревянко Е.О., Журавлев В.М. Проблемные вопросы проведения антикоррупционных проверок и возможные пути их решения // Научный портал МВД России. 2022. № 4 (60). С. 40—47.

8. Панина О.В. Совершенствование процедуры проверок достоверности и полноты представляемых служащими сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера // Финансовая жизнь. 2023. № 2. С. 99—103.
9. Ишунин А.Г. Проведение проверок полноты и достоверности сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, предоставленных государственными гражданскими служащими Курской области // Государство и общество: вчера, сегодня, завтра. 2018. № 3. С. 24—32.
10. Старчиков М.Ю. Проблемные вопросы регламентации представления сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и их проверки: антикоррупционное законодательство и судебная практика // Гражданин и право. 2021. № 6. С. 17—27.

SOCIOLOGY

IMPROVING THE PROCEDURE FOR PRESENTING AND VERIFYING INFORMATION SUBMITTED BY PUBLIC OFFICERS IN ORDER TO COUNTER CORRUPTION

Konstantin Kharchenko⁷, Natal'ia Krasiukova⁸

Keywords: anti-corruption policy, special software package “Spravki BK”, declarations, control and overseeing activities, corruption violations, anti-corruption control, digitalisation, risk-oriented approach, conflict of interest.

Abstract

Purpose of the work: proposing practical recommendations for improving the procedure for presenting by public officers and certain other categories of persons of information on their income, expenses, property and property-related obligations (hereinafter information) in the context of feasibility for the digitalisation of staff and anti-corruption policy.

Methods of study: logical structure and logical content analysis, methods of comparison and analogy. Also used were the results of polling civil public officers of the Khanty-Mansi Autonomous Okrug–Yugra (N = 50, June 2023) and interviewing representatives of the authorised body for countering corruption.

Study findings: it was shown that today, the procedure of verifying information is, in fact, carried out as an end in itself and out of the anti-corruption policy context. Digitalisation of anti-corruption control makes it possible to overcome the gap between the need for combating corruption and preserving the efficient operation of public authorities and organisations. It is assumed that automated loading of data on the declarants' incomes and assets as well as a review of the nomenclature of mandatory information would make it possible for public officers to avoid technical mistakes and simplify subsequent control. Digitalisation will ensure a wider scope of person subject to control and at the same time will spare working time for all participants of this interaction process. The implemented algorithms will allow to implement the risk-oriented approach to the extent that labour inputs of authorised persons will be commensurate with corruption violations discovered as a result of checks. Finally, public officers will not be held responsible for technical inaccuracies which will contribute to the growth of the prestige of public service among professionals.

Research novelty of the study: guidelines for digitalisation of procedures for presenting information and subsequently verifying their completeness and reliability with the framework of a justified anti-corruption control system.

References

1. Eremin S.G. Funktsii kadrovyykh podrazdelenii organov vlasti v sfere provedeniia proverok dostovernosti i polnoty svedeniia o dokhodakh, raskhodakh, ob imushchestve, sobliudeniia zapretov i ogranichenii, ispolnenii obiazannosti grazhdanskikh sluzhashchikh. Finansovaia zhizn', 2023, No. 2, pp. 14–18.
2. Krikorova D.A. Poniatie antikorrupsionnogo kontrolya: teoretiko-pravovoi analiz. Teoriia i praktika obshchestvennogo razvitiia, 2023, No. 3 (181), pp. 154–157.
3. Kharchenko K.V. Predstavlenie grazhdanskimi sluzhashchimi svedeniia o dokhodakh, raskhodakh, ob imushchestve i obiazatel'stvakh imushchestvennogo kharaktera: problema sootvetstviia protsedury tseliam antikorrupsionnoi politiki. Finansovaia zhizn', 2023, No. 2, pp. 120–124.
4. Farakhiev D.M. Gosudarstvennaia informatsionnaia sistema “Poseidon”: sovremennyi vzgliad na protivodeistvie korruptsii. Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii, 2023, No. 1, pp. 250–254.

⁷ Konstantin Kharchenko, Ph.D. (Sociology), Associate Professor at the Department of Public and Municipal Administration of the Faculty “Higher School of Management” of the Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow, Russian Federation. ORCID: 0000-0003-3329-7755. E-mail: kvkharченко@fa.ru

⁸ Natal'ia Krasiukova, Dr.Sc. (Economics), Associate Professor, Professor at the Department of Public and Municipal Administration of the Faculty “Higher School of Management” of the Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow, Russian Federation. ORCID: 0000-0003-2633-4116. E-mail: nlkrasiukova@fa.ru

5. Golomanchuk E.V., Astafurova O.A., Kaiushnikova Iu.E. Antikorruptsionnyi kontrol' nad raskhodami sluzhashchikh vo vzaimosviasi s vozmozhnost'iu obrashcheniia imushchestva v dokhod gosudarstva: ot del'nye aspekty pravovogo regulirovaniia. *Obshchestvo: politika, ekonomika, pravo*, 2021, No. 12 (101), pp. 93–98.
6. Mikhailova S.S. Sovershenstvovanie algoritmov sbora dannykh i provedeniia proverok dostovernosti i polnoty svedenii o dokhodakh, raskhodakh, ob imushchestve i obiazatel'stvakh imushchestvennogo kharaktera v usloviakh tsifrovizatsii. *Menedzhment i biznes-administrirovanie*, 2023, No. 1, pp. 90–101.
7. Derevianko E.O., Zhuravlev V.M. Problemnye voprosy provedeniia antikorruptsionnykh proverok i vozmozhnye puti ikh resheniia. *Nauchnyi portal MVD Rossii*, 2022, No. 4 (60), pp. 40–47.
8. Panina O.V. Sovershenstvovanie protsedury proverok dostovernosti i polnoty predstavliaemykh sluzhashchimi svedenii o dokhodakh, raskhodakh, ob imushchestve i obiazatel'stvakh imushchestvennogo kharaktera. *Finansovaia zhizn'*, 2023, No. 2, pp. 99–103.
9. Ishunin A.G. Provedenie proverok polnoty i dostovernosti svedenii o dokhodakh, raskhodakh, ob imushchestve i obiazatel'stvakh imushchestvennogo kharaktera, predstavlenykh gosudarstvennymi grazhdanskimi sluzhashchimi Kurskoi oblasti. *Gosudarstvo i obshchestvo: vchera, segodnia, zavtra*, 2018, No. 3, pp. 24–32.
10. Starchikov M.Iu. Problemnye voprosy reglamentatsii predstavleniia svedenii o dokhodakh, ob imushchestve i obiazatel'stvakh imushchestvennogo kharaktera i ikh proverki: antikorruptsionnoe zakonodate'l'stvo i sudebnaia praktika. *Grazhdanin i pravo*, 2021, No. 6, pp. 17–27.

