

*Урунова Шоирахон Абдувалиевна,
аспирант Института философии, социологии
и права им. академика А.Баховаддинова АН РТ*

ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ДЕКЛАРИРОВАНИЯ ДОХОДОВ КАК ИНСТРУМЕНТ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ РТ

Справедливость как способ общественных отношений в управлении государственными делами, судопроизводстве, бизнесе, отношениях между людьми, между людьми и государством есть гарантия стабильности развития любого государства.

Президент Республики Таджикистан Эмомали Рахмон в статье «Великий имам и общечеловеческая мораль» очень точно и ёмко определил справедливость как «моральную норму, которая определяет общественную нравственность, политику государства и властителей и основополагающие человеческие качества» (20).

Понимание необходимости реального обеспечения принципов справедливости, ответственности и равенства всех перед законом и необходимости обеспечения честности и неподкупности во всем привело к принятию Таджикистаном закона РТ «О борьбе с коррупцией» от 25 июля 2005г., которым был заменен закон РТ «О борьбе с коррупцией» от 10 декабря 1999г., не вполне отвечавший Конвенции ООН против коррупции 2003г.^[24] Дальнейшим, как логическое продолжение принятого курса на усиление борьбы с коррупцией, явилось подписание правительством Таджикистана 25 сентября 2006 г. в Нью-Йорке Конвенции ООН против коррупции от 31 октября 2003 г. которая была ратифицирована 16 апреля 2008г. (1, 96).

Выполняя свои международные обязательства, направленные на противодействие коррупции в системе государственной службы, Таджикистан принял следующие программные документы.

Постановлением Правительства РТ от 2 ноября 2007г. за №543 утверждена «Государственная программа борьбы с преступностью в РТ на 2008-2015гг.», в которой, наряду с другими действиями, предусмотрено осуществление ряда организационно-правовых мер, направленных на снижение уровня коррупции (18).

Стратегия борьбы с коррупцией в РТ на 2008-2012гг., утвержденная постановлением Правительства РТ № 34 от 26 января 2008г (19).

Закон РТ «Об Агенстве по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией в РТ» от 20 марта 2008г. № 374 (8).

Закон РТ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» от 25 марта 2011г. №684 (12).

Указ Президента РТ «О дополнительных мерах по усилению противодействия коррупции в РТ» от 30 апреля 2010г. № 864, которым эти меры были утверждены (16).

Постановление Правительства РТ «Об утверждении Плана мероприятий по обеспечению исполнения дополнительных мер по усилению противодействия коррупции в РТ на 2010-2012 гг.» (17).

Закон РТ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» от 28.12.2012. №925 (6).

Помимо изложенного, приняты законодательные меры по обеспечению конституционного принципа равенства всех перед законом и судом и упразднен особый правовой статус при привлечении к административной и уголовной ответственности представителей депутатского и судейского корпуса (до областного уровня), сотрудников органов прокуратуры и Агенства по госфинконтролю и борьбе с коррупцией (7-11).

Принятие комплекса законодательных и иных организационных мер противодействия коррупции наряду с пресечением коррупции преследует цель сделать невозможным или крайне затруднительным использование тем или иным лицом доходов, получаемых незаконным путем, что в конечном итоге привело бы к осознанию бессмысленности самой коррупционной деятельности.

В этой связи не случайным является требование Президента РТ Эмомали Рахмона об ужесточении контроля за обязательным соблюдением законодательства страны о представлении декларации о доходах и имуществе всеми государственными служащими, в первую очередь членами Правительства и другими должностными лицами, высказанное 30 ноября 2013 года на заседании Правительства РТ (21).

В этой связи хочется проанализировать статью 8 закона РТ «О борьбе с коррупцией», соответствующую п.5 ст.8 Конвенции ООН против коррупции.

Здесь речь идет о том, что лица, претендующие на государственные должности, при назначении (избрании) на должность и лица, уполномоченные на выполнение государственных функций (впредь «государственные служащие»), ежегодно в соответствии с законодательством РТ предоставляют в налоговые органы по месту жительства декларации о доходах.

Между тем налоговые органы в силу ст.89 Налогового кодекса РТ «Права налоговых органов» и ст.90 Налогового кодекса РТ «Обязанности налоговых органов» призваны лишь устанавливать объекты налогообложения, контролировать правильность и обоснованность начисления налогов и обеспечить их взыскание (14).

Устанавливать же природу происхождения и проверять законность приобретения этих объектов налогообложения, а также полноту представленной о них информации по смыслу антикоррупционного законодательства призвано было бы Агенство по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией в РТ. (далее «Агенство»).

Однако ни налоговым органам, ни Агенству такие функции не предоставлены.

Во всяком случае, хотя и в ч.2 ст.18 закона «Об Агенстве» предусмотрена их обязанность – бороться против легализации (отмывания) денежных средств либо

иного имущества, полученных незаконным путем, тем не менее, эта обязанность соответствующими правами в ст.19 закона «Об Агенстве» не подкреплена.

Между тем в ст. 7 Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности (2), ст.14 Конвенции ООН против коррупции 2003 г., а также в ст. 3 Душанбинского договора стран - участниц СНГ от 5 октября 2007 г. «О противодействии легализации (отмыванию) преступных доходов и финансированию терроризма» (3) приведен перечень мер, направленных на упреждение и пресечение отмывания преступных доходов.

Таджикистан 25.03.2011. принял закон за № 684 «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма», который в целом вбирает в себя основные рекомендации вышеприведенных международно-правовых актов. Однако в законе нет конкретизации того, какой или какие государственные органы будут уполномочены на реализацию этого закона (13).

В соответствии ст.12 этого закона, уполномоченный орган по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, определяется Президентом Республики Таджикистан. Поэтому, на наш взгляд, включение Агенства в число уполномоченных органов отвечает интересам противодействия коррупции, поскольку это прямо вытекает из обязательств Таджикистана как участника Конвенции ООН против коррупции.

При этом следует исходить из того, что структурно процесс отмывания денег включает в себя: на первом этапе – криминальное накопление и создание условий для последующего отмывания; на втором – помещение противоправного дохода в легальный экономический оборот, на третьем – декларирование отмытых средств в качестве законных (23, 40).

Исходя из этого, было бы целесообразным законодательное закрепление следующих методов борьбы с отмыванием незаконных доходов, вытекающих из международных правовых актов, но не предусмотренных ст.13 этого закона, определяющего права и обязанности «уполномоченного органа».

1. В системе Агенства как органа государственного финансового контроля, в соответствии со ст 58 Конвенции ООН против коррупции, создать подразделение финансовой оперативной информации, которое будет действовать в качестве национального центра сбора, анализа и распространения информации, касающейся возможных случаев отмывания денежных средств.

Для выполнения этих задач необходимо законодательно закрепить обязанность физических лиц и коммерческих организаций сообщать в этот центр о трансграничных переводах значительных объемов наличных денежных средств и передаче соответствующих оборотных инструментов и обязать, чтобы все финансовые учреждения, в том числе и банки, в целях недопущения и выявления всех форм отмывания денежных средств, вели отчетность и представляли сообщения о всех подозрительных сделках, для чего:

- а) включали бы в формуляры для электронного перевода средств и связанные с ними сообщения точную и содержательную информацию об отправителе;
- б) сохраняли бы такую информацию по всей цепочке осуществления платежа;

в) проводили углубленную проверку переводов средств в случае отсутствия полной информации об отправителе и при необходимости давали информацию об этом в правоохранительные и судебные органы (1; 22, 146-147).

В этой связи, на наш взгляд, целесообразной является необходимость в законодательном порядке обязать служащих государственной службы декларировать, с указанием источников приобретения, производимые ими крупные банковские операции, дав при этом Агенству или другому уполномоченному органу право проверки законности и обоснованности этих вкладов.

Касаясь тех же банковских вкладов, принадлежащих государственным служащим, необходимо отметить, что правоохранительные и налоговые органы об этих вкладах могут быть осведомлены, только если государственный служащий укажет это в своей декларации.

Поэтому в рамках борьбы с коррупцией уполномоченному органу должно быть предоставлено право в режиме «секретно» получения во всех банках, действующих в РТ, информации о вкладах государственных служащих и их родственников, с правом проверки обоснованности и законности источников приобретения этих вкладов.

Еще более проблематичной является реализация ч.2 ст.9 закона РТ «О борьбе с коррупцией», которой государственному органу дано право при приеме на работу или ежегодно у работающих государственных служащих требовать сведения об их доходах и имущественном положении их и членов их семей.

На практике же механизм реализации этого права не выработан вообще.

Как правило, эти декларации с требуемой информацией о доходах и имуществе сдаются госслужащими в отделы кадров по месту работы, где они хранятся и никак не используются.

Это происходит, во-первых, потому, что законодатель не конкретизировал, как эту информацию систематизировать и использовать в антикоррупционных целях.

Во-вторых, не определены субъекты, уполномоченные проверить законность и обоснованность заявленных госслужащим в декларации сведений о доходах и имуществе.

Если исходить из смысла ч.3 ст.8 закона РТ «О борьбе с коррупцией» и ч.3 ст.31 закона РТ «О государственной службе», то в них непредоставление претендентом на должность декларации или отражение в ней неполной или недостоверной информации увязано с правом государственного органа отказать этому лицу в назначении на должность или освобождение от должности. Такое содержание закона предполагает, что проверку достоверности декларации должны производить сотрудники отделов кадров, так как именно в их юрисдикцию входит подготовка заключений об отказе в назначении на должность или освобождении от должности.

Между тем, сотрудники отделов кадров органов государственной власти и управления, за исключением правоохранительных органов, полномочиями и навыками оперативно-розыскной и контрольной деятельности не обладают.

По этим причинам представляемые госслужащими сведения, предусмотренные ч.2 ст.8 закона РТ «О борьбе с коррупцией», годами скапливаются мертвым грузом в отделах кадров, не выполняя свое основное предназначение – быть источником проверки честности и добросовестности госслужащего, с одной стороны, и быть

инструментом, удерживающим государственного служащего от приобретения незаконного (коррупционного) дохода и имущества - с другой, что лишь усугубляет коррупционную ситуацию, поскольку создает соблазн сокрытия доходов и имущества от декларирования.

В этой связи следует отметить, что в соответствии с п. «г» п.2 раздела 1 «Дополнительных мер по усилению противодействия коррупции в Республике Таджикистан на 2010-2012 гг.», утвержденных указом Президента РТ № 864 от 30 апреля 2010г., предусмотрено создание в государственных органах в пределах существующих штатных единиц особых подразделений по профилактике коррупционных и иных правонарушений (16, 17).

Это подразделение, видимо, по логике Правительства РТ, и будет обеспечивать прозрачность сведений, указываемых должностными лицами государственной службы в декларациях.

По мнению автора, создание специального контрольного подразделения в каждом государственном органе является нецелесообразным по следующим причинам:

- в вышеприведенных правовых актах не уточняется, профилактику каких коррупционных правонарушений предлагается осуществлять, поскольку, согласно закону РТ «О борьбе с коррупцией», в ст.11 предусмотрено 9 видов правонарушений, создающих условия для коррупции, а в ст.12 этого закона предусмотрено 18 видов административных правонарушений, связанных с коррупцией.

В КоАП РТ ответственность за административные правонарушения, связанные с коррупцией, предусмотрена 20-ю статьями (656-675).

Предупреждение и пресечение всех этих правонарушений отнесено к юрисдикции Агенства.

Кроме того, ст. 601 КоАП РТ предусмотрена административная ответственность за непредставление налоговых деклараций и расчетов в установленные сроки. Рассмотрение этого вида правонарушения отнесено к юрисдикции налоговых органов (15).

Создание специального подразделения вызовет необходимость определения его статуса, поскольку от этого будет зависеть и объем полномочий, необходимых для осуществления задач, ради которых и стоит вопрос о его создании.

Если это будет еще один правоохранительный орган, то для его создания необходимо принять закон, который бы и определил его статус и объем полномочий.

В этом случае проблемным станет решение вопроса о том, как этот орган будет соотноситься с тем государственным органом, в штате которого он будет создан.

Не определен объем смысла, вкладываемого в термин «Профилактика», которая является основной задачей этого специального подразделения.

Например, что должен делать сотрудник этого органа, если правонарушение коррупционного характера кем-то из должностных лиц государственной службы уже совершено. В этом случае возникнет вопрос о пресечении правонарушения и его юридическом оформлении, что явно выходит за пределы понятия «профилактика».

Наконец, является ли оправданным, наряду с существующим множеством контролирующих и правоохранительных органов, создание еще одного?

Какова оценка риска сращивания работников этого подразделения с коррумпированными должностными лицами в рамках одного государственного органа?

С учетом того, что подобного рода вопросов возникают очень много, кажется логичным, если сотрудникам Агенства законом будет предоставлено право в рамках предупреждения коррупционной деятельности и борьбы с легализацией (отмыванием) доходов, полученных незаконным путем, требовать и проверять достоверность сведений о доходах и имущественном положении, указываемых госслужащими в декларациях и представляемых по месту работы, и устанавливать природу, источники и законность их происхождения.

При этом должен быть установлен принцип, заложенный в содержании ст.20 Конвенции ООН против коррупции, когда «обязанность доказывания источника происхождения имущества должна лежать на самом чиновнике» (1).

Кроме того, считаем целесообразным введение правила об обязательном декларировании приобретения госслужащими крупной или дорогостоящей собственности. Например, декларированию подлежит покупка собственности, стоимость которой превосходит суммарный чистый законный годовой доход госслужащего или превосходит размер, превышающий 2 тысячи показателей для расчетов, как этого требует ч.2 ст.8 закона РТ «О борьбе с коррупцией».

Статья 31 закона РТ «О государственной службе» обязывает государственного служащего при поступлении на работу на государственную службу и впоследствии ежегодно: представлять в соответствующие налоговые органы в установленном законом порядке декларацию о подоходном налоге, а по месту работы - декларацию об имущественном положении. При этом из закона не исходит требование о представлении информации об имуществе членов семьи.

В ч.2 ст.31 этого закона оговорено, что вид дохода и вид наименования имущества, а также порядок и срок представления декларации устанавливаются Правительством РТ.

По состоянию на 1 января 2014г. продолжает действовать форма декларации об имущественном положении государственного служащего, утвержденная Постановлением Правительства РТ № 289 от 1 августа 2005г., т.е. нового решения Правительства РТ по этому поводу после 5 марта 2007г., т.е. после принятия новой редакции закона РТ «О государственной службе», не принято.

Поэтому сведения, указываемые в декларации об имущественном положении, согласно Постановлению № 289 от 1.08.2005., противоречат требованиям ч.2 ст.8 закона РТ «О борьбе с коррупцией», которые так же, как и требования ч.2 ст.31 закона РТ «О государственной службе», приобрели декларативный характер.

Такое положение в законодательстве по поводу декларирования имущества госслужащего и членов его семьи вызывает неразбериху и дает возможность различного толкования при их применении, а значит, не исключает возможности использования этих расхождений в законе в коррупционных целях.

Наряду с этим нам кажется, что в настоящее время законодатель не предусмотрел всех средств, позволяющих полностью использовать весь механизм предупреждения коррупции, поскольку не предусмотрены варианты реагирования на такие факты, когда государственный служащий, вовремя представляя декларацию о

своим имущественном положении и членов семьи, просто не указывает источники некоторых доходов (банковские вклады, акции и т.д.), а также скрывает от декларирования часть имущества, которым владеет он или члены его семьи. Подтверждением сказанному является смысловая нагрузка ст.ст.601 и 605 КоАП РТ.

Здесь законодатель полагает, что лицо, подающее декларацию, будет действовать в рамках принципа «презюмции добросовестности», т.е. добросовестно сообщит о всех принадлежащих ему объектах налогообложения.

При такой ситуации, если лицо, обязанное представлять декларацию, представит ее в установленные сроки, но при этом скроет часть объектов налогообложения, то никакой ответственности за это нести не будет, т.к. такое неправомерное поведение законом во внимание не принято.

В связи с изложенным, на наш взгляд, является целесообразным в главу № 38 КоАП РТ включить дополнительные статьи, устанавливающие административную ответственность должностного лица государственной службы (специальный субъект):

- за непредставление или несвоевременное представление декларации по месту службы о его доходах и имущественном положении, включая членов его семьи, и источниках их приобретения;

- за представление декларации, содержащей недостоверную информацию о его доходах и имущественном положении, включая членов его семьи, и источниках их приобретения;

- в законодательстве Республики Таджикистан определить уполномоченный орган, наделенный соответствующими полномочиями по проверке своевременности и достоверности представляемых государственным служащим декларации о его доходах и его имущественном положении, включая членов его семьи, и законности приобретения этого имущества;

- разработать форму декларации, представляемой государственным служащим по месту работы, соответствующую ч.2 ст.8 закона РТ «О борьбе с коррупцией»;

- разработать и принять закон РТ «О порядке декларирования доходов и имущественного положения должностных лиц государственной службы», которым должен быть решен вопрос о судьбе имущества и доходов государственного служащего и членов его семьи, законность источников приобретения которых не доказана;

- в контексте закона РТ «О борьбе с коррупцией» разработать и принять правовое определение понятий «семья», «члены семьи», «имущество членов семьи» и определить их соотношение с понятием «близкие родственники».

Список использованной литературы:

1. Конвенция ООН против коррупции 2003г. Новое законодательство о противодействии коррупции. -М.: Осъ-89, 2009.
2. Конвенция ООН против транснациональной преступности. /Сборник международных документов и законодательства РТ по правам человека. –Душанбе, 2006. -С.60.
3. Душанбинский договор стран-участниц СНГ от 5.10.2007. «О противодействии легализации (отмыванию) преступных доходов и финансированию терроризма».

4. Закон РТ «О государственной службе» № 233 от 05.03.2007г. Ахбори МО 2007г. № 3 ст.166, № 6 ст.429, 2010г. № 3 ст.158, 2011г. №6 ст.452
5. Закон РТ «Об агентстве по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией» №374 от 20.07.2008. //Ахбори МО за 2008. №3 ст.193, 2009г. №5 ст.323. -2010. -№3 ст.154, 2011. -№6 ст.459.
6. Закон РТ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» от 28.12.2012. №925. //Ахбори МО. -№12 ч.1 Ст.1019.
7. Конституционный закон РТ «О внесении дополнений и изменений в конституционный закон РТ «Об органах прокуратуры РТ» от 19.05.2009. №515 //Ахбори МО. 2009. -№5.
8. Конституционный закон РТ «О внесении изменений в конституционный закон РТ «О судах РТ» от 22.07.2013. №972 //Ахбори МО. ст.496.
9. Конституционный закон РТ «О внесении изменений и дополнений в конституционный закон РТ «Об органах прокуратуры РТ» от 22.07.2013. №974. ст.498.
10. Закон РТ «О внесении изменений и дополнений в УПК РТ» от 21.07.2013. №983. ст.511
11. Закон РТ «О внесении изменений в закон РТ «Об Агентстве по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией» от 22.07.2013. №989. ст.517.
12. Закон РТ «О внесении изменений в закон РТ «О правовом статусе депутата Маджлиса народных депутатов ГБАО, областей, города Душанбе, городов – районов» от 22.07.2013. -№1015. ст.541.
13. Закон РТ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма. № 684 от 25.03.2011. // Ахбори МО. 2011. -№3. ст.152.
14. Налоговый кодекс РТ. –Душанбе: Шарки Озод, 2012.
15. Кодекс РТ «Об административных правонарушениях». –Худжанд, 2009.
16. Указ Президента РТ «О дополнительных мерах по усилению противодействия коррупции в РТ на 2010-2012г.г. от 30 апреля 2010г. №864 //Народная газета. №18/19727/ от 05.05.2010.
17. Постановление Правительства РТ «Об утверждении Плана мероприятий по обеспечению исполнения Дополнительных мер по усилению противодействия коррупции в РТ на 2010-2012г.г.» Интернет сайт www.president.tj
18. Постановление Правительства РТ от 2 ноября 2007г. №543 об утверждении «Государственной программы борьбы с преступностью. www.president.tj
19. Стратегия борьбы с коррупцией в РТ на 2008-2012г.г. ПРООН. –Душанбе, 2008.
20. Рахмон Э. Великий имам и общечеловеческая мораль. // Народная газета. -№8 (19727). 05.05.2010.
21. Рахмон Э. Выступление на заседании Правительства РТ. //Согдийская правда. -№97 (16185) 4.12.2013.
22. Скобликов П.Ю. Актуальные проблемы борьбы с коррупцией и организованной преступностью в России. –М., 2008.
23. Киселев И.А. Борьба с отмыванием преступных доходов. –М.: Юриспруденция, 2010.

Урунова Ш.А. Правовые проблемы декларирования доходов как инструмент административно-правового противодействия коррупции в системе государственной службы РТ

Ш.А. Урунова

Правовые проблемы декларирования доходов как инструмент административно-правового противодействия коррупции в системе государственной службы РТ

Ключевые слова: декларация, административная ответственность, уполномоченный орган, имущество, вклад, доходы, государственный служащий, налоги

В статье произведен анализ антикоррупционного законодательства РТ, касающийся проблем декларирования доходов и имущества лиц, занятых в сфере государственной службы, и членов их семей.

Изложено видение автора путей устранения имеющихся противоречий и недостатков по этой проблематике.

Сделаны предложения по совершенствованию законодательства РТ по вопросам декларирования доходов и имущества госслужащих.

Sh. A. Urunova

Legal Problems of Income Declaration as Instrument of Administrative Legal Counteraction in Reference to Corruption in the System of RT State Service

Key words: declaration, administrative responsibility, authorized body, property, contribution, incomes, state official, taxes

The author of the article adduces the analysis of the anti-corruption legislation of RT concerned with the problems of income and property declaration on the part of the persons engaged in the sphere of state service and members of their families.

She explicates the vision of her own in reference to the ways of obviation of contradictions and drawbacks referring to the problematics in question.

Suggestions on an improvement of RT Lagislation on the issue of declaration of incomes and property belonging to state officials have been moved.