



A. О. МУМРЕНКОВ

советник Управления по вопросам
противодействия коррупции Департамента
региональной безопасности и противодействия
коррупции города Москвы

УДК 35.08(470+571):330.567.2:35.072.6

A. O. MUMRENKOV

Adviser of Directorate on Corruption Control
of Moscow Department of Regional Security
and Corruption Control

Контроль за расходами: процедура в деталях

Expenditure Control: Detailed Procedure

Контроль за расходами – важнейшая часть работы государственных органов по противодействию коррупции. Если гражданский служащий или его супруга (супруг) совершает сделку, сумма которой превышает порог, определенный законодательством, этот факт инициирует антикоррупционную проверку расходов и доходов служащего. Ответственный этап проверки – сбор сведений о материальном положении служащего. За информацией проверяющий сотрудник обращается в том числе в государственные органы и иные структуры. Он имеет право на получение таких сведений согласно федеральному законодательству и нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации. Но в актах не уточняется, каково должно быть содержание обращений, какие именно пояснения нужно получать. Не детализированы критерии для выявления коррупционной составляющей в проверяемых данных. Статья восполняет эти пробелы. В нее включены рекомендации из личного опыта автора, которые помогут правильно проводить контроль за расходами, собирать полноценные пакеты документов и составлять корректные заключения по результатам проверок.

Expenditure control is a top priority for the state bodies to combat corruption. If a civil servant or his/her spouse makes a purchase, which sum is over and above the threshold established by law, this fact will initiate an anti-corruption monitoring procedure of both expenditures and revenues of that particular civil servant. An important stage of the monitoring procedure is data acquisition of the civil servant's financial standing. The official in charge of the monitoring procedure turns to state bodies and other agencies for relevant information. He is entitled to getting that information by Federal Law and regulatory legal enactments of constituent entities of the Russian Federation. However this legislation is not specific on what the requests for information should specifically contain, and what specific disclosures are to be gained. The criteria for unveiling corruption element in the monitoring data is not specified. The present article seeks to bridge this gap. It contains recommendations based on the author's own first-hand experience, which will help execute expenses monitoring, assemble a full-fledged dossier and write a consistent monitoring report.



Ключевые слова: контроль за расходами, противодействие коррупции.

Key words: expenditure control, combating corruption.

Для цитирования: Мумренков А. О. Контроль за расходами: процедура в деталях // Вестник Университета Правительства Москвы. 2020. № 1. С. 30–34.

For citation: Mumrenkov A. O. Expenditure Control: Detailed Procedure. *MMGU Herald*, 2020, no. 1, pp. 30-34. (In Russ.).

Цель данной статьи – дать как можно более полное представление о содержании процедуры контроля за расходами и о мероприятиях, которые проходят в обязательном порядке в государственных органах во время процедуры. Эти сведения нужны в первую очередь сотрудникам, отвечающим за антикоррупционную деятельность, но не имеющим достаточного практического опыта.

Для города Москвы процедура осуществления контроля за расходами регламентирована Федеральным законом от 03.12.2012 № 230-ФЗ [1] и указом Мэра Москвы от 21.03.2013 № 22-УМ [3]. Эти правовые акты наделяют проверяющего сотрудника правом получать необходимые сведения, направляя запросы в государственные органы и коммерческие организации. Однако они не разъясняют, каково должно быть содержание запросов. Какие именно материалы нужно запрашивать? О чем конкретно необходимо получить пояснения? Поэтому сотрудникам, ответственным за проверку, приходится полагаться на собственный опыт, опыт коллег и литературу.

Контроль за расходами – неотъемлемая часть работы по противодействию коррупции. Он, во-первых, позволяет принимать превентивные меры к лицам, являющимся субъектами этого законодательства. Во-вторых, он дает возможность обращаться в доход государства имущество, приобретенное на средства, которые получены незаконным способом. Строго говоря, знания о контроле за расхо-

дами полезны всем, кто состоит на государственной службе [5].

Проверку проводят в том случае, если служащий или его супруга (супруг) совершили сделку и ее сумма превысила совокупный доход супругов за три последних года, предшествующих отчетному году. Служащий обязан отобразить такую сделку в справке о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера (далее – Справка), в разделе 2 (рис. 1). К Справке он прикладывает копию договора купли-продажи. Когда этот документ поступает на проверку, то сотрудник, выполняющий процедуру проверки, должен в первую очередь выяснить, нет ли в записях ошибки. Если в разделе 2 Справки информация о сделке имеется, необходимо установить, существуют ли реальные основания для заполнения этого раздела.

Контроль за расходами – неотъемлемая часть работы по противодействию коррупции

Действительно ли сумма отображенной сделки превысила доход за три года, предшествующих отчетному? Зачастую служащие предпочитают перестраховаться и вносят в Справку сведения о любых крупных покупках. Так, нередко они указывают расходы на приобретение автомобиля среднего ценового диапазона. Естественно, это дорогая покупка, но если потраченная сумма не превышает обозначенный порог, отмечать такую сделку в Справке не надо. Впрочем, подобная

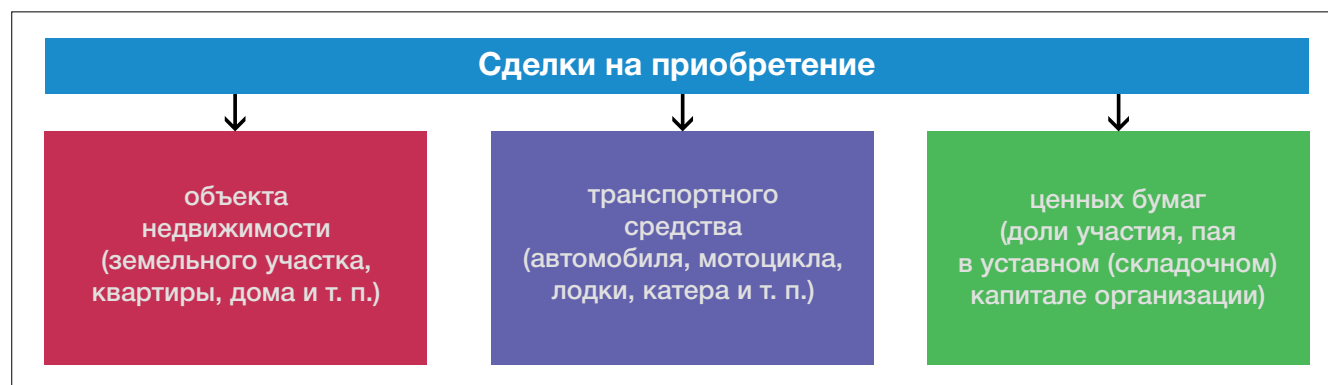


РИС. 1.

Сделки, требующие отражения в справке о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера [4]

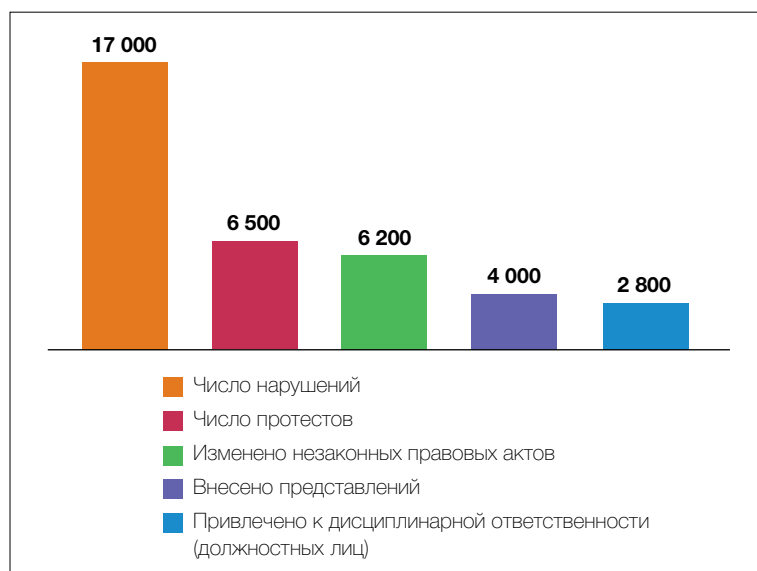


РИС. 2.

Результаты проверок соответствия расходов и доходов государственных гражданских служащих органами прокуратуры в 2013–2018 гг. в России [4]

запись не является нарушением, и от проверяющего сотрудника требуется лишь указать в заключении: основания для осуществления контроля за расходами отсутствуют.

Основанием для проведения проверки соотношения доходов и расходов служащего также станет информация, поступившая из правоохранительных органов, Общественной палаты, средств массовой информации, от политических партий. Конечно, в реальности эти сведения в основном приходят из органов прокуратуры (рис. 2).

Во время проверки (контроля за расходами) нужно установить источники средств, за счет которых была совершена сделка, и проанализировать рыночную цену сделки. Сначала необходимо получить пояснения и документы от проверяемого служащего. Это могут быть, к примеру, копия договора купли-продажи имущества родственников, доход от которой был передан служащему, расписка в денежном займе, договор кредитования или иные документы, подтверждающие получение денежных средств, которые использованы для совершения сделки. Очень важно, чтобы все документы были истребованы письменно. Дело в том, что результаты контроля за расходами в дальнейшем будут направлены на рассмотрение так называемой Комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих города Москвы и урегулированию конфликта интересов (далее – Комиссия). Судя по личной практике, нередки случаи, когда во время заседания Комиссии служащий вступает в спор с сотрудником, проводившим проверку, и заявляет, что

его не просили предоставить те или иные документы. В результате складывается неблагоприятная ситуация: члены Комиссии не могут прийти к какому-либо выводу, поскольку материалов недостаточно. Они не могут дать корректную оценку действиям служащего во время проверки: способствовал он установлению истины или скрывал подлинные источники средств, которые, возможно, имеют незаконный характер. Запрос на поясняющие документы в письменном виде – это своего рода страховка для проверяющего и гарантия нормальной работы Комиссии.

Для примера можно разобрать процедуру контроля за расходами в случае покупки квартиры гражданским служащим. Сделка состоялась, и сведения о ней указаны в разделе 2 Справки, а сумма сделки превысила доход проверяемого лица и его супруга (супруги) за три года, предшествующих отчетному. Это является основанием для организации проверки доходов и расходов.

Процедуру контроля за расходами инициируют в том же порядке, что и процедуру проверки полноты и достоверности сведений о доходах [7]. Она также регламентируется указом Мэра Москвы от 15.02.2010 № 11-УМ [2]. Служащий, который проводит проверку, получает от проверяемого сотрудника сведения об источниках средств, за счет которых была приобретена квартира, и подтверждающие документы. Источниками средств служат, как правило, накопления, ипотечное кредитование, заем у физических лиц и т. п. Далее требуется установить реальную стоимость квартиры путем мониторинга открытых источников в Интернете, например на веб-сайтах, где размещены объявления о продаже недвижимости (Авито, ЦИАН, «Яндекс.Недвижимость» и т. д.).

Далее проверяющий сотрудник анализирует полученную информацию и изучает платежеспособность проверяемого служащего. Для этого нужно сделать ряд запросов в государственные органы, а также принять во внимание:

- трудовой стаж (позволит оценить объем средств, который мог быть накоплен служащим за период трудовой деятельности);
- наличие накоплений (суммы денежных средств на счетах в банках и сумма, хранящаяся в виде наличности);

- наличие налоговой нагрузки (на сотрудника могут быть оформлены, к примеру, транспортные средства с двигателями большой мощности, поэтому он ежегодно выплачивает большой налог);

- наличие алиментов (данную информацию нужно запросить в отделе бухгалтерии работодателя);

- наличие договоров на аренду жилого или нежилого помещения (учитываются съем жилья, аренда гаража и др.);

- прохождение обучения на платной основе (служащим или членами его семьи);

- другие финансовые затраты, которые можно подтвердить документально.

Если для совершения сделки служащий использовал заемные средства, желательно проанализировать платежеспособность займодавца. Следует предложить проверяемому сотруднику предоставить справку по форме 2-НДФЛ с места работы займодавца или иной документ, подтверждающий доход последнего. Нередко бывают ситуации, когда займодавец продает имущество (например, автомобиль), чтобы одолжить деньги для покупки квартиры. В таких случаях нужно попросить служащего предоставить копию договора купли-продажи этого имущества. Кроме того, служащий как минимум должен иметь расписку в получении денежных средств от займодавца. Важная деталь: безвозмездно полученные или заемные средства должны быть отражены в соответствующих разделах Справки (в разделе 1 «Сведения о доходах» или в разделе 6.2 «Срочные обязательства финансового характера»).

После того как все материалы проанализированы, можно переходить к составлению одного из двух выводов: «источники средств подтверждены и являются достаточными для приобретения квартиры» или «источники средств недостаточны и (или) недостоверны». Второе заключение означает, что в сведениях, полученных от проверяемого, усмотрен обман, который может повлечь за собой утрату доверия к служащему.

Результаты контроля за расходами рассматриваются на заседании Комиссии. Ее члены принимают одно из двух решений:

- признать, что сведения, представленные гражданским служащим в соответствии

с частью 1 статьи 3 Федерального закона от 03.12.2012 № 230-ФЗ [1], являются достоверными и полными (расходы соответствуют доходам);

- признать, что сведения, представленные гражданским служащим в соответствии с частью 1 статьи 3 Федерального закона от 03.12.2012 № 230-ФЗ [1], являются недостоверными и (или) неполными (расходы не соответствуют доходам).

Во втором случае Комиссия рекомендует руководителю государственного органа применить к служащему конкретную меру ответственности и (или) направить материалы, полученные в результате проверки, в органы прокуратуры либо иные государственные органы в соответствии с их компетенцией.

Примечательная особенность контроля за расходами состоит в том, что данную процедуру нельзя не завершить (в отличие от процедуры проверки полноты и достоверности сведений о доходах). Возможна ситуация, когда проверяемый служащий понимает, что не сможет объяснить происхождение денежных средств, использованных для совершения сделки. Он решает уволиться до завершения процедуры контроля за расходами, полагая, что таким образом ему удастся избежать ответственности. У работодателя (государственного органа) нет правовых оснований для отказа служащему в увольнении по собственному желанию в связи с проводимой процедурой проверки. Поэтому сотрудника освобождают от должности. В этом случае проверяющий готовит доклад о том, что завершить проверку соотношения доходов и расходов невозможно. Далее все полученные материалы, в том числе упомянутый доклад, в течение 30 дней со дня увольнения проверяемого служащего направляются в органы прокуратуры для завершения процедуры контроля за расходами.

Автору приходилось много раз анализировать результаты проверок и многократно оказывать консультативно-методическую помощь сотрудникам, которые осуществляют контроль за расходами. Накопленный опыт позволяет сделать следующее заключение. В большинстве случаев проверки проводятся некачественно, и это происходит из-за того, что у проверяющих не хватает знаний о том, какие вопросы нужно задавать проверяемому и какие документы

истребовать. Проверяющие лица формулируют необъективные выводы, основанные отчасти на голословных утверждениях служащего, не подкрепленных документально. В итоге на рассмотрение Комиссии, как сказано выше, поступают неполные пакеты материалов по существу совершенной сделки. Нивелировать число таких исходов проверки поможет регулярное обучение сотрудников, ответственных за профилактику

коррупционных правонарушений [6]. Программы обучения, по нашему убеждению, необходимо составлять с опорой на практические знания экспертов, и обязательно в программу должны быть включены практические занятия. Это путь повышения качества антикоррупционных проверок, который приведет к исключению случаев злоупотребления служебным положением в органах государственной власти.

§ ИНФОРМАЦИОННЫЕ ИСТОЧНИКИ

1. Федеральный закон от 03.12.2012 № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам». Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».
2. Указ Мэра Москвы от 15.02.2010 № 11-УМ «О проверке сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей государственной гражданской службы города Москвы, и государственными гражданскими служащими города Москвы, и соблюдения государственным гражданскими служащими города Москвы требований к служебному поведению». Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».
3. Указ Мэра Москвы от 21.03.2013 № 22-УМ «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона от 3 декабря 2012 года № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам». Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».
4. Контроль за соответствием расходов государственных и муниципальных служащих их доходам. Памятка // Генеральная прокуратура Российской Федерации [официальный сайт]. URL: http://genproc.gov.ru/upload/iblock/ce5/memo_1_2019.pdf (дата обращения: 04.02.2020).
5. Научно-практические основы обеспечения результативности деятельности контрольно-надзорных органов и пути повышения результативности их деятельности: монография / под ред. С. Е. Прокофьева, О. В. Паниной. М.: Вузовский учебник: ИНФРА-М, 2016. 163 с. URL: <http://znanium.com/catalog/product/907965> (дата обращения: 10.01.2020).
6. Противодействие коррупции: учебник и практикум для академического бакалавриата / под общ. ред. Е. В. Охотского. 3-е изд. М.: Юрайт, 2018. 428 с. URL: <https://biblio-online.ru/book/protivodeystvie-korrupcii-412310> (дата обращения: 10.01.2020).
7. Синицын В. В. Основы проверки сведений о доходах // Вестник Университета Правительства Москвы. 2020. № 1. С. 25–29.

REFERENCES

1. Federal Law of 03.12.2012 no. 230-FZ "On Control of Persons' Filling Public Offices and Other Persons' Expenses to Match Their Incomes". Available at: "ConsultantPlus". (In Russ.).
2. Decree of the Mayor of Moscow of 15.02.2010 no. 11-UM "On Monitoring Data Provided by Citizens Aspiring to Positions in State Civil Service in Moscow, and by Moscow Civil Servants, and Observance by Civil Servants of Moscow of Work-related Behavioral Requirements". Available at: "ConsultantPlus". (In Russ.).
3. Decree of the Mayor of Moscow of 21.03.2013 no. 22-UM "On Measures to Realize Selected Provisions of Federal Law of 03.12.2012 no. 230-FZ "On Control of Persons' Filling Public Offices and Other Persons' Expenses to Match Their Incomes". Available at: "ConsultantPlus". (In Russ.).
4. Control of Compliance of Expenditures of State and Municipal Civil Servants with Their Income. Quick Guide. *Prosecutor General of the Russian Federation* [official site]. Available at: http://genproc.gov.ru/upload/iblock/ce5/memo_1_2019.pdf (accessed: 04.02.2020).
5. Prokof'ev S. E., Panina O. V., editors. *Nauchno-prakticheskie osnovy obespecheniya rezul'tativnosti deyatel'nosti kontrol'no-nadzornykh organov i puti povysheniya rezul'tativnosti ikh deyatel'nosti* [Scientific and Practical Basis of Performance Management of Controlling Bodies and Ways of Enhancing Their Efficiency]: *Monograph*. Moscow: Vuzovskiy Uchebnik Publ.; INFRA-M Publ., 2016. 163 p. Available at: <http://znanium.com/catalog/product/907965> (accessed: 10.01.2020). (In Russ.).
6. Okhotskij E. V., editor. *Protivodeystvie korrupcii: uchebnik i praktikum dlya akademicheskogo bakalavriata* [Combating Corruption: Textbook and Case-book for Academic Learning Institutions Bachelor Programs]. 3rd ed. Moscow: Yurait Publ., 2018. 428 p. Available at: <https://biblio-online.ru/book/protivodeystvie-korrupcii-412310> (accessed: 10.01.2020). (In Russ.).
7. Sinitsyn V. V. The Basics of Conducting Revenue Verification Checks. *MMGU Herald*, 2020, no.1, pp. 25-29. (In Russ.).