



ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ПЕРМСКОГО КРАЯ

АППАРАТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ

## Управление аналитической и законотворческой деятельности

### АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА

к проекту постановления Законодательного Собрания Пермского края «Об обращении депутатов Законодательного Собрания Пермского края к Председателю Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации С.Е. Нарышкину о ратификации статьи 20 Конвенции Организации Объединённых Наций против коррупции от 31 октября 2003 года»

28.04.2014

№ 57-АЗ

Аналитическая записка подготовлена в соответствии с поручением председателя Законодательного Собрания Сухих В.А. от 02.04.2014 № 864 – 14/07 на основе проекта постановления Законодательного Собрания Пермского края «Об обращении депутатов Законодательного Собрания Пермского края к Председателю Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации С.Е. Нарышкину о ратификации статьи 20 Конвенции Организации Объединённых Наций против коррупции от 31 октября 2003 года» (далее – обращение), направленного с письмом депутата Законодательного Собрания Пермского края Корсуна В.К. от 02.04.2014 № 12.

*Статьёй 20 Конвенции ООН Государствам-участникам предоставляется возможность принятия таких законодательных и других мер, какие могут потребоваться, с тем, чтобы признать в качестве уголовно наказуемого деяния, когда оно совершается умышленно, незаконное обогащение, т.е. значительное увеличение активов публичного должностного лица<sup>1</sup>, превышающее его законные доходы, которое оно не может разумным образом обосновать.*

---

<sup>1</sup> Учитывая то, что российской законодательство не содержит определения «публичное должностное лицо», поэтому применяется определение, сформулированное в статье 2 Конвенции. Публичное должностное лицо:

любое назначаемое или избираемое лицо, занимающее какую-либо должность в законодательном, исполнительном, административном или судебном органе Государства-участника на постоянной или временной основе, за плату или без оплаты труда, независимо от уровня должности этого лица;

любое другое лицо, выполняющее какую-либо публичную функцию, в том числе для публичного ведомства или публичного предприятия, или предоставляющее какую-либо публичную услугу, как это определяется во внутреннем законодательстве Государства-участника и как это применяется в соответствующей области правового регулирования этого Государства-участника;

любое другое лицо, определяемое в качестве «публичного должностного лица» во внутреннем законодательстве Государства-участника.

По существу рассматриваемого проекта постановления можно сказать следующее.

1. Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации, в адрес председателя которой предлагается направить рассматриваемое обращение, **не обладает правом законодательной инициативы по данному вопросу.**

Данный вывод сделан в официальном заключении правового управления аппарата Государственной Думы.<sup>2</sup> Из заключения следует, что несмотря на отсутствие в законодательстве Российской Федерации специальных норм, регулирующих возможность, процедуру и особенности внесения изменений в федеральный закон о ратификации международного договора, в данном случае необходимо применять статью 16 Федерального закона от 15.07.95 № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 101 – ФЗ) и статью 189 Регламента Государственной Думы<sup>3</sup> (далее - Регламент), которыми регулируется порядок внесения на ратификацию международных договоров и проектов федеральных законов о ратификации.

Пункт 5 статьи 16 Федерального закона № 101 - ФЗ и часть 2 статьи 189 Регламента ограничивают возможности субъектов права законодательной инициативы по проектам федеральных законов о ратификации, прекращении или приостановлении действия международных договоров Российской Федерации, наделяя таковым правом Президента РФ и Правительство РФ.

2. В настоящее время на рассмотрение Государственной Думы **внесено три законопроекта** (одноимённых) «О внесении изменений и дополнений в федеральный закон «О ратификации Конвенции Организации Объединённых наций против коррупции».<sup>4</sup>

Указанными законопроектами предлагается внести дополнения в статью 1 Федерального закона от 08.03.2006 № 40 – ФЗ «О ратификации Конвенции Организации Объединённых Наций против коррупции» (далее – Федеральный закон № 40-ФЗ), включая указание на статью 20 Конвенции.

Между тем, официальный отзыв Правительства Российской Федерации на проект федерального закона № 216235-6 «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О ратификации Конвенции Организации Объединённых Наций против коррупции» и в подготовленные заключения правового управления аппарата Государственной Думы<sup>5</sup> на все указанные

---

<sup>2</sup> Заключение по проекту федерального закона № 216 – 6 «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О ратификации Конвенции Организации Объединённых Наций против коррупции»

<sup>3</sup> Постановление ГД ФС РФ от 22.01.98 № 2134-II ГД.

<sup>4</sup> Проект Федерального закона от 17.10.2010 № 474238-5, внесённый депутатами Государственной Думы ФС РФ А.Д. Куликовым, С.П. Обуховым.

Проект Федерального закона от 01.02.2011 № 495112-5, внесённый депутатами Государственной Думы ФС РФ А.Д. Куликовым, С.П. Обуховым, В.Ф. Рашкиным.

Проект Федерального закона № 216235-6, внесённый депутатами Государственной Думы ФС РФ Г.А. Зюгановым, А.Д. Куликовым, И.И. Мельниковым, С.П. Обуховым, В.Ф. Рашкиным, С.Н. Решульским и др. (в настоящее время 103 депутата).

<sup>5</sup> Учитывая то, что все три законопроекта идентичны по содержанию, заключения правового управления также содержат одинаковые замечания.

законопроекты, содержат замечания свидетельствующие о нецелесообразности их принятия по следующим основаниям:

Федеральным законом № 40-ФЗ Российская Федерация ратифицировала Конвенцию ООН без оговорок в полном объеме.

*В заключении правового управления аппарата Государственной Думы отмечается, что подход, основанный на необходимости ратификации отдельных статей, неправомерен.<sup>6</sup> В соответствии со ст. 67 Заключительных положений Конвенции Российская Федерация ратифицировала её в целом, без оговорок об исключении действия каких-либо статей в применении к России. При этом ст. 67<sup>7</sup> Конвенции не предусматривает возможность выражения согласия (ратификации, принятия и утверждения) на обязательность отдельных статей;*

в Российской Федерации положения указанной статьи реализованы путем принятия Федерального закона от 03.12.2012 № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам».

3. В связи с тем, что статья 20 Конвенции ООН носит диспозитивный характер, ***Государствам-участникам предлагается самим определиться*** относительно путей её реализации с учетом своих конституций и основополагающих принципов своих правовых систем.

Анализ законодательства стран, подписавших международную конвенцию, и открыто борющихся с коррупцией, показал, что декларирование расходов государственных служащих осуществляется по-разному (приложение).<sup>8</sup>

На основании вышеизложенного считаем, что принятие проекта постановления Законодательного Собрания Пермского края «Об обращении депутатов Законодательного Собрания Пермского края к Председателю Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации С.Е. Нарышкину о ратификации статьи 20 Конвенции Организации Объединённых Наций против коррупции от 31 октября 2003 года» ***нецелесообразно.***

Начальник управления,  
государственный советник  
Пермского края 1 класса

М.Ю.Кужельная

Раева  
217 76 40

---

<sup>6</sup> Заключение к проекту федерального закона № 216235 – 6.

<sup>7</sup> Статья 67. Подписание, ратификация, принятие, утверждение и присоединение.

<sup>8</sup> Постатейный комментарий к Федеральному закону от 03.12.2012 № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам».

**Законодательное регулирование вопросов незаконного обогащения государственных служащих в ряде иностранных государств**

№	Страна	Способ контроля
1	2	3
1	Россия	Федеральный закон от 03.12.2012 № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», которым в целях противодействия коррупции установлены правовые и организационные основы осуществления контроля за соответствием расходов лица, замещающего государственную должность, расходов его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей общему доходу данного лица и его супруги (супруга), определяет категории лиц, в отношении которых осуществляется контроль за расходами, порядок осуществления контроля за расходами и механизм обращения в доход РФ имущества, в отношении которого не представлено сведений, подтверждающих его приобретение на законные доходы.
2	Сингапур <sup>9</sup>	С 1952 года госслужащие ежегодно представляют отчеты о своих расходах. Госслужащий обязан представлять 4 декларации: об инвестициях, недвижимости, ценных бумагах, финансовых обязательствах. В них отражаются все основные виды не только доходов, но и расходов. Сведения о наличии осуществления госслужащими крупных расходов, несопоставимых с полученными доходами, могут стать основаниями для проверок, которые проводятся Бюро по расследованию случаев коррупции. Агенты Бюро проверяют банковские счета, имущество не только самих чиновников, но и их детей, жен, родственников и даже друзей. Если чиновник и его семья живут не по средствам, Бюро автоматически, не дожидаясь команды сверху, начинает расследование. «Горячая линия» Бюро работает круглосуточно, при этом охотно принимаются и анонимные жалобы.
3	Италия <sup>10</sup>	Налоговое агентство предусматривает возможность проведения так называемой оценки покупательской способности конкретного физического лица, однако по итогам такой оценки не следует применение каких-либо санкций, даже, если отмечено превышение покупательской способности над заявленным доходом. Такая проверка является основанием для углубленного изучения декларации о доходах в последующем периоде.
4	Канада	Законодательство предусматривает предоставление всеми трудоспособными гражданами страны, получающими регулярный доход от своей трудовой деятельности, вне зависимости от своей профессиональной принадлежности к госслужбе, единого документа (декларации о доходах) в целях налогообложения.
5	Китай	Все госслужащие и приравненные к ним лица ежегодно представляют в налоговые органы декларацию о доходах. В декларации указывается информация о наличии у госслужащего недвижимости, банковских вкладов, иного имущества. Сотрудник государственного органа заполняет декларацию на себя, а также на ближайших родственников (супругу, детей). В декларации также указывается, занимаются ли госслужащий или его родственники коммерческой деятельностью, проживают ли за границей.

<sup>9</sup> Директор Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ Т. Хабриева.

<sup>10</sup> Доклад представителя Минэкономразвития России А.А. Юлегина «Декларирование чиновниками сведений о доходах, имуществе и основных расходах: зарубежный опыт и российская практика» в рамках семинара «Институт декларирования доходов и имущества публичными должностными лицами как инструмент противодействия коррупции: зарубежный опыт и российские реалии» в Национальном исследовательском университете «Высшая школа экономики». Доклад от 9 декабря 2011 г. Официальный сайт Минэкономразвития России, <http://www.economy.gov.ru>.

1	2	3
6	Дания	пенсионные вклады, акции, облигации, недвижимость). Приобретение недвижимости фиксируется регистрационной конторой городского (поселкового) совета, и данная информация автоматически передается в налоговую службу.
7	Норвегия	Обязанность представлять декларацию о доходах распространяется на каждое лицо, проживающее в Норвегии, в том числе госслужащих (без каких-либо особенностей). После представления декларации налоговая служба направляет налоговому резиденту так называемое уведомление об окончательном определении размера налога.
8	Швеция	Декларирование гражданами своих расходов законодательством не предусмотрено, что отнюдь не исключает практически тотального контроля за всеми совершаемыми шведами крупными приобретениями движимого и недвижимого имущества. Отработанная и четко отлаженная система представления деклараций о доходах абсолютно всеми гражданами в сочетании с эффективной системой финансового контроля, охватывающей всю банковскую и платежную систему страны, является весьма эффективной в реалиях шведских социальных и политических условий.
9	Финляндия	Предусмотрено осуществление декларирования расходов сотрудниками полиции. Кроме того, государственные органы, к компетенции которых относится регистрация крупных сделок, включая приобретение имущества, также обязаны информировать налоговое ведомство о произведенных по соответствующим сделкам расходах. В случае обнаружения несоответствия доходов и расходов гражданина налоговое ведомство направляет письмо налогоплательщику с просьбой дать разъяснения и указать источник дохода.
10	Великобритания	Члены Парламента и члены палаты лордов обязаны декларировать свои доходы. При этом в ходе проведенных в 2009 г. проверок были выявлены факты расходования бюджетных средств членами Парламента на личные цели. Поэтому в 2010 г. в законодательство Великобритании включены положения, предусматривающие предоставление членами палаты общин (нижней палаты британского Парламента) после их избрания ежегодного подробного отчета о своих доходах и расходах.
11	США	Госслужащий обязан представлять в Управление по вопросам этики следующую информацию о своих расходах и доходах, а также расходах и доходах его близких родственников (детей, супруга (супруги), родителей): <ul style="list-style-type: none"> <li>- сведения об источниках происхождения имущества, его составе и стоимости;</li> <li>- сведения об имеющихся депозитах, полученных и выданных займах, а также полученных кредитах;</li> <li>- перечень полученных подарков, стоимость которых превышает \$50;</li> <li>- перечень транспортных, развлекательных и иных сопоставимых услуг, оплаченных не из личных или бюджетных средств (с указанием источника).</li> </ul> В США в отношении сотрудников органов полиции сформирована ведомственная система контроля их расходов, которая включает: декларирование расходов, контроль баланса кредитных карт всех сотрудников и получение в банках сведений о сотрудниках, являющихся должниками по потребительским кредитам.
12	Бразилия	Предотвращение незаконного обогащения госслужащих производится посредством ежегодного представления в кадровое подразделение государственного органа декларации об имуществе и доходах, второй экземпляр которой направляется в налоговый орган.