

Быстрова А.С.

СОБСТВЕННОСТЬ И ВЛАСТЬ: ДЕКЛАРАЦИИ ВЫСШИХ РЕГИОНАЛЬНЫХ БЮРОКРАТОВ

В работе анализируется роль деклараций о доходах и имуществе региональных чиновников для осуществления общественного контроля над доходами и расходами государственных служащих, предупреждения коррупции. Законодательно определенные правила и процедуры представления и обнародования деклараций высшими должностными лицами не обеспечивают полноты информации об их доходах и расходах. Тем не менее, публикация этих документов расширяет возможности общества контролировать лиц, облеченных властью. При сопоставлении официальных доходов высших региональных чиновников со средними доходами населения регионов хорошо видны социальные дистанции и неравенства по доходам. Такого рода дистанции наблюдаются и при сравнении доходов чиновной верхушки регионов и рядовых чиновников.

Ключевые слова: *региональные элиты, собственность и власть, декларации о доходах, коррупция, неравенство.*

Среди огромного круга проблем в исследовательском поле собственности и власти я остановлюсь только на одном, на первый взгляд, частном вопросе — декларациях высших региональных бюрократов.

Характерной чертой постсоветской России признается тесная взаимосвязь и взаимозависимость собственности и власти. В советские времена номенклатурная организация власти в СССР сопровождалась возможностью распоряжения ресурсами различного рода в соответствии с занимаемой должностью, ступенью во властной и управленческой иерархии. Чем выше был статус чиновника в партийно-государственной иерархии или хозяйственного руководителя в номенклатурной пирамиде, тем более значительными ресурсами он мог распоряжаться. Однако это положение не давало легальных оснований для полного осуществления права собственности. Например, право хозяйственника продать имущество, закрепленное за руководимым предприятием, было серьезно ограничено. Партийно-государственная номенклатура также формально подчинялась довольно жестким правилам. В то же время распространенной практикой было оказание взаимных услуг, нелегаль-

ное изъятие определенных ресурсов в обеспечение потребностей вышестоящих представителей власти или определенных институций. Понятно, что такого рода изъятия обеспечивались, в том числе и разрешенными правилами списания («усушки», «утруски», «естественные потери» и т.д.) части продукции или неучтенным производством. Речь в данном случае не идет о банальных взятках или подкупе должностных лиц — явлениях, квалифицируемых как криминальные. То есть право распоряжаться определенным объемом ресурсов, включая нелегальные, являлось атрибутом конкретного статуса, места во властной или управленческой иерархии.

Невозможно было и легально передать, пусть и ограниченные, права собственности своим потомкам или иным лицам по собственному выбору, за исключением наследования небольшого числа объектов так называемой личной собственности.

Последующие преобразования («перестройка», рыночные реформы) в какой-то мере решали задачу легализации собственности на средства производства, движимое и недвижимое имущество, активы, снимали устаревшие ограничения на наследование объектов личной собственности. Инструментами послужили масштабная приватизация государственной собственности, проведенная различными способами, образование кооперативов и прочее. Создававшаяся законодательная база была полна противоречий, что успешно (с точки зрения реализации интересов конкретных участников реформ) было использовано имевшими доступ к активному участию в приватизации персонами, в основном из числа представителей советского менеджмента («красные директора», например), второго эшелона советской и партийно-комсомольской номенклатуры.

Приватизация государственной собственности, получившая в народе название «прихватизации», не привела, за некоторыми исключениями, к ожидавшемуся реформаторами существенному улучшению менеджмента компаний (бывших государственных предприятий), но главное — не разрушила тесной взаимосвязи собственности и власти. Не возникли правовые гарантии собственности. Частная собственность, возникшая в результате приватизации, не стала легитимной в глазах многочисленных социальных групп, фактически исключенных из этого процесса. Утвердившийся «капитализм для своих», клиентелизм разъединили собственность и ответственность. Успешность бизнеса каждого конкретного предпринимателя, банкира, иного субъекта

экономической деятельности по большей части зависят от его включенности во властные отношения, связей, лояльности властным структурам соответствующего уровня, конкретным персонам, воплощающим эту власть (см., напр.: Радыгин 2004; Левин 2014; Нуреев, Латов 2015; Плискевич 2015).

Реальные бенефициары крупных бизнес структур нередко неизвестны широкой публике. Имущественные отношения непрозрачны. Информация о состояниях, имуществе, доходах публичных лиц, а также о покупке предметов престижного потребления, становящаяся известной и удивляющая население, не вызывает ни у правоохранителей, ни у исполнительной власти желания «навести порядок», проверить источники и законность доходов и собственности.

То же можно сказать и о законодателях, которые должны бы пещься о справедливости. По сути, единственное существенное действие в этом смысле — это введение налоговых деклараций, которые государственные служащие должны ежегодно предавать гласности.

Эмпирическая база исследования: декларации о доходах и имуществе, подаваемые высшими региональными чиновниками. Территориальный охват: в основном восемь регионов (субъектов РФ), по которым в секторе социологии власти и гражданского общества СИ РАН создана база биографий региональной элиты. Это Санкт-Петербург, Ленинградская область, Ростовская область, Калининградская область, Костромская область, Хабаровский край, Москва и Новосибирская область. Временной период и глубина охвата анализируемых данных различна, поскольку не по всем субъектам РФ доступен полный массив поданных деклараций. Как правило, включены 2012-2013 годы, а также декларации за 2014 год. Ко времени формирования данного альманаха появились данные о декларациях чиновников за 2015 год. К сожалению, при формировании биографической базы данных (2006, 2009 и 2012 годов) собранные сведения по доходам и имуществу VIP-персон были довольно отрывочны и не заведены по этой причине в массив, который был бы доступен для машинной обработки.

В текущем анализе из региональных высших бюрократов представлены:

- губернаторы и заместители губернаторов
- члены региональных правительств.

Как видим, это только часть региональных элитных групп, топ, самая верхушка.

Зачем понадобилось проанализировать декларации?

Самая очевидная цель — исследовать доходы и имущественное положение топ-персон региональной элиты. То есть посмотреть, кто эти люди с точки зрения размеров доходов и имущества, потребления, проследить изменения в материальном положении с приходом на высшие позиции в административной элите регионов. При этом принимая во внимание, что декларации — официально подтверждаемые данные, то, что нельзя не показать, а также то, что VIP-персоны считают возможным показать. Эти данные могут не совпадать с реальным имущественным положением элитных персон.

Другая важная цель — материальное положение семьи в целом. В декларациях должны, как предписано законом, содержаться сведения об имуществе и доходах супругов и несовершеннолетних детей. Но закон не предусматривает наличие в декларации такой важной информации, как сведения об имуществе и доходах совершеннолетних детей. Поэтому получить полное представление о материальном положении семьи только по этим документам невозможно. Расхождения с реальным положением дел скорее являют правило, чем исключение.

Наконец, не менее важная цель — исследовать возможности общественного контроля над доходами и расходами региональных чиновников высокого уровня и реальные достижения в этом направлении.

Выбранные VIP-персоны — это руководители исполнительной власти субъектов РФ. От эффективности их профессиональной деятельности в значительной мере зависит благосостояние населения регионов. Следовательно, в этом плане полезно сравнить доходы верхушки региональной власти со средними показателями подушевого дохода и/или средней заработной платы регионов. И, таким образом, составить некоторые представления о дистанции в социальной иерархии, устанавливаемой складывающимся социальным порядком.

Представление деклараций о доходах и имуществе стало обязанностью должностных лиц в России в связи с принятием Федерального закона РФ от 25 декабря 2008 г. № 273 — ФЗ «О противодействии коррупции» (статья 8 данного ФЗ). Затем порядок представления деклараций и круг лиц, которые должны были их подавать, был уточнен несколькими указами Президента РФ и другими Федеральными законами¹.

¹ Перечень и тексты федеральных законов РФ, указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ и международно-правовых актов, в которых

В частности, обязанность публиковать свои декларации для депутатов региональных собраний и муниципальных служащих была введена Федеральным законом N329 — ФЗ от 21 ноября 2011 года «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции» (статьи 13 и 20). Законом предусматривалось, что процедура и порядок обнародования информации должны определяться региональными законодательными актами. Данная норма на практике обернулась большим разнообразием требований, правил составления и публикации деклараций. Есть случаи, когда размещаемые сведения носят «характер закрытой информации, не доступной для пользователя сети Интернет, не осведомленного об алгоритме ее поиска» (Рейтинг... 2013). Стоит, наверное, напомнить, что в Федеральном законе РФ от 25 декабря 2008 г. № 273 — ФЗ «О противодействии коррупции» — информация о доходах и имуществе считается конфиденциальной. В сделанном Центром антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл-Р» рейтинге доступности деклараций по регионам РФ подробно рассматриваются особенности процесса составления и публикации деклараций должностных лиц по регионам/субъектам РФ за три года, начиная с 2009, поскольку большинство государственных органов начали подавать декларации в 2010 году. Федеральным законом «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» определено, что с 2013 года (то есть в декларациях за 2012 год) должностные лица должны будут обосновать приобретение имущества, если его стоимость превышает доход их семьи за три года. Статья 3 пункт 1 обязывает «лицо, замещающее (занимающее) одну из должностей, указанных в пункте 1 части 1 статьи 2 настоящего Федерального закона <...> представлять сведения о своих расходах, а также о расходах своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей по каждой сделке по приобретению земельного участка, другого объекта недвижимости, транспортного средства, ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций), если сумма сделки превышает общий доход данного лица и его супруги (супруга) за

содержатся нормы, относящиеся к противодействию коррупции можно посмотреть на сайте Министерства труда и социальной защиты РФ. URL: <http://www.rosmintrud.ru/ministry/anticorruption/legislation/0> (доступно 18.10.2015).

три последних года, предшествующих совершению сделки, и об источниках получения средств, за счет которых совершена сделка» (Федеральный... 2012).

На сайтах региональных властей есть сводные таблицы, есть файлы данных по отдельным персонам. Набор показателей, объем информации более или менее стандартный.

Для примера приведем фрагмент одной из деклараций бывшего мэра Москвы Ю.М. Лужкова (см. рис 1).

Фамилия, имя, отчество, замещаемая должность	Общая сумма дохода за 2009 г. (руб.)	Перечень объектов недвижимого имущества и транспортных средств, принадлежащих на праве собственности				Перечень объектов недвижимого имущества, находящегося в пользовании		
		Вид объектов недвижимости	Площадь (кв.м)	Страна расположения	Транспортные средства	Вид объектов недвижимости	Площадь (кв.м)	Страна расположения
Лужков Юрий Михайлович Мэр Москвы	7 980 856,00	участок огородный	2 500,0	Россия	легковой автомобиль ГАЗ 69Э автомобиль	коттедж	2 531,2	Россия
		участок для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства	91 089,0	Россия				
		участок для ведения личного подсобного хозяйства	245 016,0	Россия				

Рис. 1. Фрагмент декларации бывшего мэра Москвы Ю.М. Лужкова о доходах и имуществе за 2009 г.¹

Как видим, из декларации можно узнать величину годового дохода чиновника, номенклатуру и величину объектов движимого и недвижимого имущества, находящихся у чиновника в собственности или пользовании. Для недвижимости указывается также место расположения (страна). В декларации также содержатся сведения об имуществе и доходах супругов и несовершеннолетних детей по тем же позициям.

Посмотрим, какие доходы показаны нашими губернаторами.

Доходы двух губернаторов из восьми рассматриваемых субъектов РФ в 2013 году уменьшились по сравнению с предшествующим годом. Так, губернатор Калининградской области Н. Цуканов получил на 1,5 млн. меньше, губернатор Ростовской области В. Голубев — на 4,1 млн. Губернатор Ленинградской области А. Дрозденко заработал меньше на 3,2 млн. У других губернаторов отмечается некоторый рост доходов.

Судя по приведенным в декларациях сведениям о доходах и имуществе супругов, некоторые из них зарабатывают больше, чем сами чинов-

¹ Источник: <http://issuu.com>

Таблица 1

**Сведения о доходах, имуществе и обязательствах
имущественного характера губернаторов, 2013 год¹**

Регион	Губерна- тор	Годовой доход млн. руб.	Дом кв. м	Квар- тира кв. м	Авто- машины	Земля кв. м
Санкт-Петербург	Полтав- ченко Георгий Сергеевич	4,9	385	216		2958
Ленинград- ская область	Дрозденко Александр Юрьевич	4,8				28000 (с/х)+4100
Ростовская область	Голубев Василий Юрьевич	5,5			Мотовез- деход + ауди	3 зем. участка
Калинин- градская область	Цуканов Николай Николае- вич	2,2	146	111	Мотоцикл харли-де- видсон+ мерседес с прице- пом	3 зем. участка (12492)
Костром- ская область	Ситников Сергей Константи- нович	2,1	330	105	Тойота лендкруз- ер+ рено дастер	3 зем. участка (4167)
Хабаров- ский край	Шпорт Вячеслав Иванович	6,7	305	115	лексус	
Москва	Мэр Собянин Сергей Семенович	6,2		118		
Новосибир- ская область	Юрченко Василий Алексеевич (2012 г.)	2,7		97 + 134		800

¹ Источник: декларации, размещенные на сайтах субъектов РФ.

ники. Так, супруга ростовского губернатора имела значительно больший доход: в 1,5 раза в 2012 году и в 4,5 раза в 2013 году. Она входит в десятку самых богатых губернаторских жен. Не подвергая сомнению предпринимательские таланты успешных женщин, следует все-таки отметить, что высокое положение мужей во властной иерархии благотворно сказывается на их доходах.

Анализ деклараций о доходах членов региональных правительств показывает известное разнообразие в уровне материального достатка их членов. Относительно больше богатых чиновников регионального уровня в административной верхушке столицы нашей Родины. В составе правительства здесь есть несколько чиновников значительно более богатых, чем глава города, судя по официально декларированным доходам. В правительствах других субъектов РФ также встречаются отдельные богатые граждане. Так, в декларациях, представленных высшими чиновниками Калининградской области, нет «выдающихся» сумм, за исключением, пожалуй, одного случая: супруг министра по туризму в 2013 году имел доход в 42 млн. При этом, в его собственности 9 земельных участков (суммарной площадью 56081 кв. м), банкетный зал площадью 595 кв. м., ресторанно-гостиничный комплекс площадью 1230 кв. м., гостиница (1341 кв.м.), баня (70 кв. м.) и здание учреждения (789 кв.м) пять легковых, три грузовых автомашины, трактор, катер и лодка. Судя по номенклатуре имущества, муж министра по туризму (на момент подачи декларации) занимается туристическим и гостиничным бизнесом, так что конфликт интересов весьма вероятен.

Когда вводились в практику декларации для госслужащих, предполагалось, что с их помощью удастся в какой-то мере противодействовать коррупции, в частности, предупреждая конфликты интересов. Поскольку считается, что заявление о возможном конфликте интересов является инструментом предупреждения коррупции.

Тем не менее, видимо, эти надежды не оправдываются. Дело, скорее всего, в том, что декларации в нынешнем виде не могут осветить все возможные ситуации, чреватые нарушением законодательства о коррупции. Тем не менее, основную, на наш взгляд, задачу — привлечения общественного внимания к действиям крупных чиновников и таким образом помещения их в сферу общественного контроля — обнародование деклараций выполняет. Приведу в этом смысле весьма показательную публикацию в санкт-петербургском выпуске газеты «Ведомости» в апреле 2014 года. Газета опубликовала сводную таблицу, составлен-

Доходы чиновников

	ДОЛЖНОСТЬ	ДОХОД, МЛН РУБ.
Георгий Полтавченко	губернатор	4,9
Александр Говорунов	вице-губернатор	34
Игорь Дивинский	вице-губернатор	19,9
Марат Оганесян	вице-губернатор	5,4
Владимир Лавленцев	вице-губернатор	10,2
Михаил Мокрецов	вице-губернатор	3,3
Олег Марков	вице-губернатор	6,7
Ольга Казанская	вице-губернатор	2,6
Василий Кичеджи	вице-губернатор	65
Михаил Бродский	представитель губернатора в заксобрании	2,3
Юрий Авдеев	председатель комитета по физической культуре и спорту	2,6
Евгений Никольский	глава администрации Красносельского района	2,4

ИСТОЧНИК: АДМИНИСТРАЦИЯ САНКТ-ПЕТЕРБУРГА

Рис. 2. Доходы чиновников высшего ранга Санкт-Петербурга за 2013 г.

ную журналистами по данным деклараций чиновников высокого ранга Санкт-Петербурга (рис. 2).

Журналисты сравнили доходы губернатора и его жены, а также их имущество в 2013 г. с теми данными, что содержались в декларации предшествующего года, и установили, что они несколько выросли: у губернатора доход достиг 4,9 млн руб. (годом ранее он был 4,3 млн руб.). В собственности у губернатора остался земельный участок около 3000 кв. м, жилой дом площадью 385 кв. м и квартира в пользовании. Автомобиля у губернатора нет. Его жена в 2013 году заработала 216 000 руб. Вряд ли целесообразно пересказывать подробную информацию, которую предоставили своим читателям усердные журналисты. Статья доступна всем желающим (Чиновники... 2014). Важно отметить, что при этом в публикации приведены размеры средней заработной платы в Санкт-Петербурге: в 2013 г., по данным Петростата, она составила 37 594 руб.

Ежегодное появление в открытом доступе деклараций высших должностных лиц Федерального центра и субъектов РФ вызывает к жизни многочисленные публикации, привлекающие внимание населения к проблеме неравенства доходов и коррупции. Контроль общества вызывает ответную реакцию ответственных лиц, в частности, желание закрыть неудобную информацию. Придуман даже приличный предлог — желание уберечь ответственных лиц от возможных посяга-

тельств преступников. С другой стороны, наблюдаются попытки некоторых политиков «сыграть» на проблеме полноты/неполноты деклараций. Появились сообщения, что депутаты Государственной Думы готовят законопроект, в соответствии с которым может быть введен запрет супругам и детям чиновников заниматься бизнесом (Домчева 2016).

Публикация деклараций высших должностных лиц федерального и регионального уровня дала возможность СМИ и некоторым НКО осуществить проекты, цель которых — общественный контроль над доходами и расходами чиновников. Так, Центром «Трансперенси Интернешнл Россия» при поддержке издания Slon.ru и Комитета гражданских инициатив осуществляется проект «Декларатор», в рамках которого уже создана и доступна постоянно пополняемая база данных о доходах депутатов, чиновников, судей, представителей региональной власти и иных государственных органов¹.

Журнал «Forbs» — Россия в 2015 году уже в шестой раз составил рейтинг самых состоятельных чиновников, парламентариев и менеджеров госкомпаний России, то есть, журналисты известного делового издания анализируют декларации, начиная с 2010 г. декларации за 2009 г.). Поле исследования расширяется. Специфика рейтинга 2015 года — включение в него депутатов законодательных собраний субъектов РФ (Касьян 2015; см. также: Власть... 2014; Власть... 2013; Власть... 2012; Власть... 2011; Власть... 2010). Аналогичного рейтинга в 2016 году пока нет.

Отмечу интересную особенность капитализации чиновниками получаемых доходов, которая обнаружилась при изучении деклараций. Кроме квартир и домов, средства вкладываются в приобретение земельных участков. У значительной части чиновников высокого ранга в собственности не один участок под домом или дачей, а несколько. Так, кроме уже упомянутого супруга министра по туризму Калининградской области — собственника 9 земельных участков, у заместителя председателя правительства этой области, согласно декларации, имеется 21 земельный участок общей площадью 59358 кв. м.

Существенным недостатком публикуемых сведений является то, что в них, как правило, не содержится информация об источниках полученных доходов. Редко можно встретить данные о доходах, полученных

¹ Сайт Декларатор.org

от продажи имущества, ценных бумаг, предприятий и т.д. Хотя, видимо, если учесть, что высшие чиновники рекрутируются также и из бизнеса, и по закону им следует прекратить предпринимательскую деятельность, такие сведения было бы уместно включать в декларации, представляемые бюрократами для всеобщего ознакомления.

Публикация обсуждаемых документов, несомненно, является позитивным делом, несмотря на отмеченные недостатки в их формировании. Прежде всего, с точки зрения налаживания контроля общества за чиновниками, облеченными значительной властью по распоряжению региональными бюджетами и собственностью субъектов РФ. Однако нерасчлененность доходов в открытом доступе по их источникам делает декларации инструментом сокрытия этих источников.

При анализе деклараций бросается в глаза существенная разница между доходами высших чиновников регионов и уровнем доходов населения, о благе которого они призваны заботиться. Сопоставление доходов бюрократов и обычных жителей регионов показывает серьезный разрыв. Приведем хотя бы некоторые примеры. Зарплата губернатора Новосибирской области заложена в областном бюджете на 2014 год в размере 441458 рублей в месяц. Спикер областного парламента ежемесячно будет получать 462575 рублей (рост по сравнению с 2013 годом на 10%). Среднемесячная зарплата жителя Новосибирской области по итогам 2013 года достигла суммы 25 598 руб. (Декларации... 2014). Разница в 17 и 18 раз соответственно. По другим регионам картина аналогичная (см. таблицу 2).

Анализ деклараций за 2014 г. показывает, что высшие региональные бюрократы сохраняют высокий материальный статус (см. таблицу 3), несмотря на кризис и антикризисные меры правительства РФ (отказ от индексации заработных плат госслужащих и сокращение их зарплат на 10%). Появившиеся сведения о декларациях за 2015 год (пока еще далеко не полные) говорят о росте доходов региональных бюрократов. Так, доходы губернатора Санкт-Петербурга Г. Полтавченко в 2015 году выросли на два миллиона рублей, составив 7,132 млн рублей, а доходы губернатора Ленинградской области Н. Дрозденко увеличились в полтора раза по сравнению с 2014 годом и составили 5,3 млн рублей (Доходы... 2016). Можно предположить, что, несмотря на экономические трудности в стране, благосостояние российских чиновников в целом существенно не страдает. Чего нельзя сказать о простых гражданах, к которым по уровню доходов можно отнести и часть госслужащих

с невысоким уровнем доходов — это, прежде всего служащие региональных представительств федеральных ведомств. Высокий уровень инфляции, особенно на товары первой необходимости, потеря работы — реальные угрозы для госслужащих нижнего уровня, дополняются для остальных групп населения еще и перспективами перехода на частичную занятость. Ситуация осложняется административными препонами для многих форм экономической деятельности, включая самозанятость.

Не скрываемое, а напротив, демонстративное престижное потребление многих «слуг народа» из числа региональной элиты, как и элиты федерального уровня, порождает в широкой публике большие сомнения в том, что декларации содержат правдивую информацию. Подозрения населения относительно искренности и откровенности бюрократов находят отражение в опросах общественного мнения. Так, по данным опроса, проведенного «Левада-центром» в апреле 2015 года,¹ лишь 15% респондентов считают, что в декларациях чиновников отражены все сведения об их доходах и имуществе, 40% респондентов — «меньшая часть» сведений об имеющихся доходах и 26% — «ничтожно малая». Авторы исследования полагают: «Среди тех россиян, кто разделяет мнение о том, что доходы чиновников не соответствуют декларациям, две трети думают о том, что они переводят свои доходы на родственников и выводят собственность за границу. Каждый второй видит, что образ жизни госслужащих не соответствует заявленным декларациям. Зарплата чиновников должна зависеть от наделяемых обязанностей и ответственности: чем выше уровень государственного управления, тем выше должна быть и зарплата» (Доходы... 2015).

Введение в действие ФЗ от 3 декабря 2012 г. N 230 — ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» — воплотилось в конкретных шагах Генеральной прокуратуры РФ. Так, изданы распорядительные документы, определяющие порядок действий Генеральной прокуратуры по реализации норм данного закона. Уже есть прецеденты изъятия имущества у чиновников на основании решений судов, рассматривавших пред-

¹ Опрос проведен 17-20 апреля 2015 года по репрезентативной всероссийской выборке городского и сельского населения среди 1600 человек в возрасте 18 лет и старше в 134 населенных пунктах 46 регионов страны. Статистическая погрешность данных этого исследования не превышает 3,4%.

ставления региональных прокуроров в соответствии с нормами закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» (Прокуроры... 2015). Например, по результатам проверки соблюдения должностными лицами органов власти антикоррупционного законодательства прокурор Ульяновской области подал исковое заявление в суд с требованием «изъять в доход государства подмосковные квартиры, приобретенные супругой зампреда комитета дорожного хозяйства и транспорта администрации Ульяновска Василия Кузнецова». По сообщению прокуратуры, в конце 2014 г. супруга чиновника приобрела в Подмосковье две двухкомнатных квартиры стоимостью более 20 млн. руб., что значительно превысило общий доход семьи должностного лица за три последних года. При этом обосновать источники получения средств на данные цели чиновник не смог (Ульяновский...2015).

Известно, что проверкой деклараций госслужащих федеральных органов власти в рамках программ противодействия коррупции занимается администрация Президента РФ. Сошлемся на руководителя администрации С.Б. Иванова, который привел данные о результатах этих проверок в 2013 г. По его сведениям декларации подавали всего около полутора миллиона чиновников различного уровня. В первой половине года проверено 130 тыс. деклараций на предмет их достоверности. К 3 тыс. человек применены меры юридической ответственности, при этом 200 служащих уволены в связи с утратой доверия. По словам С.Б. Иванова, в 20 декларациях выявлены недостоверные сведения. «В 2013 году было проверено около 9,5 тыс. деклараций губернаторов, сотрудников администрации президента, членов правительства, Совета Федерации, Счетной палаты и других высших органов власти», — сказал Иванов. Он отметил, что в результате «выявлен ряд серьезных нарушений, проведены 18 углубленных проверок». Чиновник называл фамилии и должности особо провинившихся госслужащих (200 госслужащих лишились...2013).

Спустя два года тот же С.Б. Иванов сообщил журналистам, что в первой половине 2015 г. проверено около 1,5 млн. деклараций чиновников, в том числе 8,5 тысячи — чиновников высокого уровня, включая его самого. По итогам проверок четыре тысячи госслужащих привлечены к дисциплинарной ответственности, 272 уволены в связи с утратой доверия. Высокопоставленный контролер упомянул и двух губернаторов Александра Хорошавина и Вячеслава Гайзера, арестованных

в связи с обвинениями в серьезных преступлениях, но которые ранее представили идеальные декларации о доходах. По этому поводу журналист-автор цитируемого материала называет проверку деклараций профанацией (Мельников 2015). Отвечая на вопрос о географии проявлений коррупции, руководитель президентской администрации сослался на неофициальные опросы, которые показывают, что по уровню коррупции лидирует Северо-Кавказский округ (Сергей Иванов: по итогам... 2015). На этой же встрече с журналистами другой вип-чиновник начальник управления президента РФ по вопросам противодействия коррупции Олег Плохой сообщил, что готовится законодательная норма «о введении основания для увольнения депутатов муниципального уровня — недекларирование доходов» (там же). Таким образом, значение декларации о доходах возрастет. Из недавних сообщений российской прессы упомянем информацию ИАР ТАСС о том, что прокуратура Хабаровского края привлекла к административной ответственности большую группу чиновников Росимущества (24 человека) за нарушение антикоррупционного законодательства, выразившееся в представлении в декларациях неполных и недостоверных сведений о своих доходах, расходах и имуществе (В Хабаровском... 2016).

Еще один аспект проблемы — это неравенство внутри чиновного «сословия». Анализ деклараций чиновников высшего и среднего уровня регионов говорит о существенном расслоении внутри этого «сословия». Указанное наблюдение подтверждается и данными официальной статистики. Сравнение среднемесячной заработной платы региональной административной «верхушки» (членов региональных правительств, руководителей управлений и т.п.) и служащих исполнительной власти — обычных исполнителей их распоряжений свидетельствует о существенной разнице в их размерах. При том, что средняя зарплата исполнителей (работников аппарата) всегда выше средней зарплаты по региону.

ВЫВОДЫ

1. Обнародование доходов высших чиновников регионального уровня, безусловно, вещь полезная в плане развития общественного контроля над властью и профилактики и/или борьбы с коррупцией. Но! По Черномырдину — хотели как лучше... Неполнота сведений, нередко отсутствие реакции контрольных органов на обнаруживаемые несоответствия доходов и расходов снижают полезность публикации деклараций.

Проверку достоверности деклараций госслужащих проводит администрация Президента РФ. При этом удается выявить некоторые несоответствия, по которым иногда принимаются меры административного воздействия — увольнение в связи с утратой доверия.

Обнадёживает, что органы прокуратуры многих регионов начали реагировать на несоответствие расходов и получаемых доходов чиновников, направлять соответствующие материалы в суды. Последние уже приняли целый ряд решений об изъятии имущества, не подтвержденного легальными доходами.

2. Включение данных деклараций в массивы наших баз данных позволяет прояснить некоторые вопросы, касающиеся рекрутирования высших должностных лиц, их профессиональных карьер, плутократизации исполнительных органов власти.

3. Динамика доходов и материального благосостояния чиновников позволяет проследить преодоление рассогласования статусов элитных персон, которое многими рассматривается как сильный мотив коррупционного поведения. Кстати, в нашем опросе элит Санкт-Петербурга и Ленинградской области в 1998 года очень небольшая часть опрошенных отнесла себя к элите, а основная часть — к среднему классу (по доходам).

4. При анализе деклараций и сопоставлении официальных доходов высших региональных чиновников со средними доходами (зарплатами) населения соответствующих (подведомственных) регионов хорошо видны социальные дистанции (по доходам). Такого рода дистанции наблюдаются и при сравнении доходов чиновной верхушки регионов и рядовых чиновников.

Таблица 2

Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников организаций, руб. и удельный вес численности населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума в общей численности населения субъекта, проценты, 2013 г.¹

Регион	Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников организаций, руб.	Удельный вес численности населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума в общей численности населения субъекта, проценты
Санкт-Петербург	36848	8,0
Ленинградская область	29358	10,5
Ростовская область	21867	12,9
Калининградская область	25104	12,4
Костромская область	19157	14
Хабаровский край	34132	12,5
Москва	55485	8,9
Новосибирская область	25528	14,4

¹ Источник: официальный сайт Росстата http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1138625359016

Таблица 3

Губернаторы: доходы и имущество, 2013 и 2014 гг.¹

Регион, губернатор	Доход (руб.) — семьи		Имущество	
	2013	2014	2013	2014
Санкт-Петербург Полтавченко Георгий Сергеевич	5 141 668,84	5 262 873,07	Земельные участки: 2 958,5 кв. м (1 шт.) Жилые дома: 385,6 кв. м (1 шт.) Квартиры: 210,3 кв. м (1 шт.)	Земельные участки: 2 958,5 кв. м (1 шт.) Жилые дома: 385,6 кв. м (1 шт.) Квартиры: 210,3 кв. м (1 шт.)
Ленинградская область Дрозденко Александр Юрьевич	11 748 961,45	9 200 600,74	Земельные участки: 18 100 кв. м (1.5 шт.) Жилые дома: 338 кв. м (1 шт.) Квартиры: 305 кв. м (1 шт.) Гаражи: 24 кв. м (1 шт.) Иное: 1,12 кв. м (0.056 шт.) Автомобиль легковой: 2 шт. Автоприцеп: 1 шт. Иное: 1 шт.	Земельные участки: 32 634,2 кв. м (2 шт.) Жилые дома: 327,9 кв. м (1 шт.) Квартиры: 305 кв. м (1 шт.) Гаражи: 18 кв. м (1 шт.) Иное: 77,81 кв. м (2 и 1/18 шт.) Автомобиль легковой: 2 шт. Автоприцеп: 2 шт. Мототранспортное средство: 1 шт. Иное: 2 шт.

¹ Составлено на основе деклараций, размещенных на сайтах правительств субъектов РФ.

Продолжение таблицы 3

Регион, губернатор	Доход (руб.) — семьи		Имущество	
	2013	2014	2013	2014
Ростовская область Голубев Василий Юрьевич	26 181 651	32 857 488,18	Земельные участки: 12 189 кв. м (5.5 шт.) Жилые дома: 1 022,8 кв. м (3 шт.) Квартиры: 296,5 кв. м (1 шт.) Дачи: 158,7 кв. м (1 шт.) Гаражи: 42,1 кв. м (1 шт.) Иное: 1 537,5 кв. м (0.5 шт.) Автомобиль легковой: 1 шт.	Земельные участки: 14 713 кв. м (5.5 шт.) Жилые дома: 1 198,8 кв. м (5 шт.) Квартиры: 265,9 кв. м (1 шт.) Гаражи: 42,1 кв. м (1 шт.) Иное: 3 075,45 кв. м (0.5 шт.) Автомобиль легковой: 1 шт.
Калининградская область Цуканов Николай Николаевич	7 694 598,14	2 862 981,1	Земельные участки: 12 492 кв. м (3 шт.) Жилые дома: 146,1 кв. м (1 шт.) Квартиры: 110,7 кв. м (1 шт.) Гаражи: 29,8 кв. м (1 шт.) Иное: 9 097,4 кв. м (6 шт.) Автомобиль легковой: 1 шт. Автоприцеп: 1 шт. Мототранспортное средство	Земельные участки: 12 493 кв. м (3 шт.) Жилые дома: 146,1 кв. м (1 шт.) Квартиры: 110,7 кв. м (1 шт.) Гаражи: 29,8 кв. м (1 шт.) Иное: 9 873,3 кв. м (6 шт.) Автомобиль легковой: 1 шт. Мототранспортное средство: 1 шт

Окончание таблицы 3

Регион, губернатор	Доход (руб.) — семьи		Имущество	
	2013	2014	2013	2014
Костромская область Ситников Сергей Константинович	2 472 001,77	2 976 280,94	Квартиры: 105,5 кв. м (1 шт.) Гаражи: 26,4 кв. м (1 шт.) Автомобиль легковой: 2 шт. Автоприцеп: 1 шт. Водный транспорт: 1 шт.	Квартиры: 105,5 кв. м (1 шт.) Гаражи: 26,4 кв. м (1 шт.) Автомобиль легковой: 2 шт. Автоприцеп: 1 шт. Водный транспорт: 1 шт.
Хабаровский край Шпорт Вячеслав Иванович	7 116 779	11 038 310	Земельные участки: 4 167 кв. м (3 шт.) Жилые дома: 304,9 кв. м (1 шт.) Квартиры: 115 кв. м (1 шт.) Иное: 21,3 кв. м (1 шт.) Автомобиль легковой: 1 шт.	Земельные участки: 4 167 кв. м (3 шт.) Жилые дома: 566,1 кв. м (2 шт.) Квартиры: 115,8 кв. м (1 шт.) Иное: 21,3 кв. м (1 шт.) Автомобиль легковой: 1 шт.
Москва Мэр Собянин Сергей Семенович	6 281 579	7 214 045	Квартиры: 426,1 кв. м (2 шт.) Гаражи: 26,8 кв. м (1 шт.)	Квартиры: 308,1 кв. м (1 шт.) Гаражи: 26,8 кв. м (1 шт.)
Новосибирская область Городецкий Владимир Филиппович (в 2013 и.о. губернатора)	3 547 020,43	5 529 214,65	Земельные участки: 400 кв. м (1 шт.) Жилые дома: 510 кв. м (1 шт.) Дачи: 30 кв. м (1 шт.) Гаражи: 17,6 кв. м (1 шт.) Автомобиль легковой: 1 шт.	Жилые дома: 510,6 кв. м (1 шт.) Автомобиль легковой: 1 шт.

ЛИТЕРАТУРА И ИСТОЧНИКИ

В Хабаровском крае 24 сотрудника Росимущества скрыли доход в полмиллиона рублей // Сайт Информационного агентства России ТАСС. 29.04.2016. URL: <http://tass.ru/proisshestviya/3249360> (доступно 29.04.2016).

Власть и деньги — 2010. Рейтинг доходов чиновников. URL: <http://www.forbes.ru/rating/novy-i-reiting-forbes-dengi-i-vlast/2010> (доступно 15.10.2015).

Власть и деньги — 2011. Рейтинг доходов чиновников. URL: <http://www.forbes.ru/rating/reiting-dohodov-cemei-chinovnikov-deputatov-senatorov-i-rukovoditelei-goskorporatsii/2011> (доступно 15.10.2015).

Власть и деньги — 2012. Рейтинг доходов чиновников. URL: <http://www.forbes.ru/rating/vlast-i-dengi-2012-reiting-dohodov-chinovnikov/2012> (доступно 15.10.2015).

Власть и деньги — 2013. Рейтинг доходов федеральных чиновников. URL: <http://www.forbes.ru/rating/vlast-i-dengi-2013-reiting-dohodov-federalnyh-chinovnikov/2013> (доступно 15.10.2015).

Власть и деньги — 2014. Рейтинг доходов госслужащих. URL: <http://www.forbes.ru/rating/vlast-i-dengi-2014-reiting-dokhodov-gossluzhashchikh/2014> (доступно 15.10.2015).

Декларации независимости. 30 мая 2014. URL: <http://54novosti.ru/novost/deklaratsii-nezavisimosti/>

Домчева Елена. Родственникам чиновников запретят заниматься бизнесом // Сайт «Российской газеты». 03.01.2016. URL: <http://rg.ru/2016/01/03/zapret-site.html> (доступно 10.05.2016).

Доходы губернатора Ленобласти Дрозденко в 2015 году увеличились до 5,3 млн рублей // Сайт Информационного агентства России ТАСС. 20 апреля 2016. URL: <http://tass.ru/politika/3224004> (доступно 7.05.2016).

Доходы губернатора Петербурга Полтавченко за год выросли на 2 млн рублей // Сайт Информационного агентства России ТАСС. 7 мая 2016. URL: <http://tass.ru/politika/3265464> (доступно 7.05.2016).

Доходы чиновников // Сайт «Левада-центра», пресс-выпуск 7.05.2015. URL: <http://www.levada.ru/07-05-2015/dokhody-chinovnikov> (доступно 14.10.2015).

Касьян А. Власть и деньги — 2015. Рейтинг доходов госслужащих // Сайт журнала «Forbs» в России. 8.06.2015. URL: <http://www.forbes.ru/rating/vlast-i-dengi-2015-reiting-dokhodov-gossluzhashchikh/2015?full=1&table=1> (доступно 15.10.2015).

Левин С.Н. Рынки власти, режимы прав собственности и политический ресурс предпринимателей в современной России // Мир России. Социология. Этнология. Том 23. 2014. № 4. С. 35–58.

Мельников М. 1,5 миллиона честных чиновников // Сайт «Русская планета». 5 ноября 2015. URL: <http://rusplt.ru/society/15-milliona-chestnyih-chinovnikov-19555.html> (доступно 26.03.2016).

Нуреев Р.М., Латов Ю.В. Постсоветское институциональное развитие: в поисках выхода из колеи власти-собственности // Мир России. Социология. Этнология. Том 24. 2015. № 2. С. 50-88.

Плискевич Н.М. Трансформация системы власти-собственности в России: региональный аспект. Могут ли регионы начать свой путь к модернизации // Мир России. Социология. Этнология. Том 24. 2015. № 2. С. 89-104.

Прокуроры реализуют полномочия по контролю над соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам // Сайт Генеральной прокуратуры РФ. 27.08. 2015. URL: <http://www.genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-864823> (доступно 19.10.2015).

Радыгин А. Россия в 2000-2004 годах: на путях к государственному капитализму? // Вопросы экономики. 2004. № 4. С. 42-65.

Рейтинг доступности деклараций о доходах и имуществе руководителей субъектов федерации и депутатов законодательных собраний // Центр антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл — Р». URL: <http://www.regcomment.ru/investigations/rejting-dostupnosti-deklaratsiy-o-dokhodakh-i-imushchestve-rukovoditeley-subektov-federatsii-i-deput/> 04.04.2013 (доступно 16.05.16).

Сергей Иванов: по итогам проверки деклараций 272 чиновника уволены «с волчьим билетом» // Сайт Информационного агентства России ТАСС. 2.11.2015 г. URL: <http://tass.ru/politika/2399750> (доступно 27.03.2016).

Ульяновский чиновник заявляет, что квартиры стоимостью более 20 млн руб. купил на честно заработанные. Портал Клуб регионов. Федеральная экспертная сеть. URL: <http://club-rf.ru/73/news/39553> (доступно 17.11.2015).

Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. N 230-ФЗ “О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам”. URL: <http://www.rg.ru/2012/12/04/rashody-site-dok.html>.

Чиновники богатеют // Ведомости — Санкт-Петербург. 21.04.2014. URL: http://www.comproat.ru/page_34498.htm (доступно 15.10.2014).

200 госслужащих лишились своих должностей после проверки деклараций о доходах — Иванов // Сайт Информационного агентства России ТАСС. 13 октября 2013. URL: <http://tass.ru/glavnie-novosti/713143>. (доступно 26.03.2016).

REFERENCES

Chinovniki bogateyut // Vedomosti [Officials grow rich // List in Saint Petersburg. 21.04.2014] — Sankt-Peterburg. 21.04.2014. URL: http://www.comproat.ru/page_34498.htm (accessed 15 October 2014).

Deklaratsii nezavisimosti. 30 maya 2014. [Declarations of independence. on May, 30 2014]. URL: <http://54novosti.ru/novost/deklaratsii-nezavisimosti/> (accessed 15 October 2015).

Domcheva Elena. Rodstvennikam chinovnikov zapretyat zanimatsya biznesom // Sayt «Rossiyskoy gazety». [Domcheva Elena. It will be forbidden the relatives of

officials to carry on business// Web-site “The Russian newspaper”] 03.01.2016. URL: <http://rg.ru/2016/01/03/zapret-site.html> (accessed 10 May 2016).

Dokhody gubernatora Lenoblasti Drozdenko v 2015 godu uvelichilis do 5.3 mln rubley [The profits of Leningrad area governor Drozdenko in 2015 increased to 5,3 million roubles]// Web-site of the News agency of Russia of TASS. on April, 20 2016.] URL: <http://tass.ru/politika/3224004> (accessed 07 May 2016).

Dokhody gubernatora Peterburga Poltavchenko za god vyrosli na 2 mln rubley // Sayt Informatsionnogo agentstva Rossii TASS. [The profits of governor of Petersburg Poltavchenko for a year grew on 2 million roubles // Web-site of the News agency of Russia of TASS. on May, 7 2016]. URL: <http://tass.ru/politika/3265464> (accessed 07 May 2016).

Dokhody chinovnikov. [Profits of officials] // Website “ Levada Center», press-producing 7.05.2015.] <http://www.levada.ru/07-05-2015/dokhody-chinovnikov> (accessed 14 October 2015).

Federalnyy zakon ot 3 dekabrya 2012 g. N 230-FZ “O kontrole za sootvetstviyem raskhodov lits. zameshchayushchikh gosudarstvennyye dolzhnosti. i inykh lits ikh dokhodam”. [Federal law from Decembers, 3 2012 of N 230-FZ “Control after accordance of charges of persons substituting for public places and another persons, to their profits”]. URL: <http://www.rg.ru/2012/12/04/rashody-site-dok.html>.

Kasian A. Vlast i dengi — 2015. Reyting dokhodov gossluzhashchikh [*Kasian A.* Power and money — 2015. Rating of profits of state employees] // Web-site of magazine of “Forbs” in Russia]. 8.06.2015. URL: <http://www.forbes.ru/rating/vlast-i-dengi-2015-reiting-dokhodov-gossluzhashchikh/2015?full=1&table=1> (accessed 15 October 2015).

Levin S. (2014) Rynki vlasti. rezhimy prav sobstvennosti i politicheskii resurs predprinimateley v sovremennoy Rossii [*Levin S.* “Markets of Power”, Property rights and Political Resource of Entrepreneurs in Modern Russia]. Mir Rossii, no 4, pp. 35-58.

Melnikov M. 1.5 milliona chestnykh chinovnikov [*Melnikov M.* 1,5 million honest officials] // Web-site “The Russian planet”. on November, 5 2015. URL: <http://rusplt.ru/society/15-milliona-chestnyih-chinovnikov-19555.html> (accessed 26 March 2016).

Nureyev R.M., Latov Yu.V. (2015) Postsovetskoye institutsionalnoye razvitiye: v poiskakh vykhoda iz kolei vlasti-sobstvennosti [*Nureyev R.M., Latov Yu.V.* Institutional Development in Post-Soviet Russia: in Search for an Escape from the Path-dependence of “Power-Ownership”]. Mir Rossii, № 2, pp. 50-88.

Pliskevich N.M. (2015) Transformatsiya sistemy vlasti-sobstvennosti v Rossii: regionalnyy aspekt. Mogut li regiony nachat svoj put k modernizatsii [*Pliskevich N.M.* The Transformation of “Power-Ownership” Relations in Russia: Would Regions Pave the Path Towards Modernization?]. Mir Rossii, no 2, pp. 89-104.

Prokurory realizuyut polnomochiya po kontrolyu nad sootvetstviyem raskhodov lits. zameshchayushchikh gosudarstvennyye dolzhnosti. i inykh lits ikh dokhodam [Public prosecutors will realize plenary powers on control above accordance of

charges of persons substituting for public places and others , to their profits] // Web-site of the General prosecution of Russian Federation] URL: <http://www.genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-864823/> (accessed 19 October 2015).

Radygin A. (2000) Rossiya v 2000-2004 godakh: na putyakh k gosudarstvennomu kapitalizmu? [*Radygin A.* Russia in 2000-2004: Is there on ways to the state capitalism?] // *Voprosy ekonomiki*. No 4, pp. 42-65.

Reyting dostupnosti deklaratsiy o dokhodakh i imushchestve rukovoditeley subyektov federatsii i deputatov zakonodatelnykh sobraniy [Rating of availability of declarations about profits and property of leaders of subjects of federation and deputies of general courts] // Center of anticorruption researches and initiatives of “Transparency International - R”]. URL: <http://www.regcomment.ru/investigations/rejting-dostupnosti-deklaratsiy-o-dokhodakh-i-imushchestve-rukovoditeley-subyektov-federatsii-i-deput/> 04.04.2013 (accessed 16 May 2016).

Sergey Ivanov: po itogam proverki deklaratsiy 272 chinovnika uvoleny “s volchim biletom” // Sayt Informatsionnogo agentstva Rossii TASS. 2.11.2015. [Sergey Ivanov : as a result of verification of declarations 272 officials are discharged “with a wolfish ticket”]// Web-site of the News agency of Russia of TASS. 2.11.2015 URL: <http://tass.ru/politika/2399750> (accessed 27 March 2016).

Ulianovskiy chinovnik zayavlyayet, chto kvartiry stoimostyu boleye 20 mln rub. kupil na chestno zarabotannyye.. [The Ulyanovsk official declares that apartments by a cost bought a more than 20 million rub on honestly earned] A portal of Club of regions. Federal expert network. URL: <http://club-rf.ru/73/news/39553> (accessed 17 November 2015).

V Khabarovskom kraye 24 sotrudnika Rosimushchestva skryli dokhod v pol-milliona rubley [In the Khabarovsk region 24 employees Rosimushchestvo hid a profit in half a million roubles]. Web-site of TASS, the News agency of Russia. URL: <http://tass.ru/proisshestviya/3249360> (accessed 29 April 2016).

Vlast i dengi — 2010. Reyting dokhodov chinovnikov. [Power and money — 2010. Rating of profits of officials]. URL: <http://www.forbes.ru/rating/novyi-rejting-forbes-dengi-i-vlast/2010>. (accessed 15 October 2015).

Vlast i dengi — 2011. Reyting dokhodov chinovnikov. [Power and money — 2011. Rating of profits of officials]. URL: <http://www.forbes.ru/rating/rejting-dohodov-cemei-chinovnikov-deputatov-senatorov-i-rukovoditelei-goskorporatsii/2011>. (accessed 15 October 2015).

Vlast i dengi — 2012. Reyting dokhodov chinovnikov. [Power and money — 2012. Rating of profits of officials]. URL: <http://www.forbes.ru/rating/vlast-i-dengi-2012-rejting-dohodov-chinovnikov/2012>. (accessed 15 October 2015).

200 gossluzhashchikh lishilis svoikh dolzhnostey posle proverki deklaratsiy o dokhodakh — Ivanov. [200 Officials lost the positions after verification of declarations about profits is Ivanov]// Web-site of TASS , the News agency of Russia, October, 13 2013. URL: <http://tass.ru/glavnie-novosti/713143>. (accessed 26 March 2016).