

**Борьба против коррупции в Восточной Европе  
и Центральной Азии**

# **ДЕКЛАРАЦИИ АКТИВОВ ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ**

**ИНСТРУМЕНТ ДЛЯ ПРЕДОТВРАЩЕНИЯ  
КОРРУПЦИИ**





**Борьба против коррупции в Восточной Европе и Центральной Азии**

# **Декларации активов для государственных служащих**

инструмент для предотвращения коррупции



Данная работа публикуется под ответственность генерального секретаря ОЭСР. Изложенные в ней мнения и приводимая аргументация могут не отражать официальных взглядов Организации или правительств стран – членов.

**При цитировании просьба ссылаться на настоящую публикацию:**

OECD (2011), *Asset Declarations for Public Officials: A Tool to Prevent Corruption (Russian version)*, OECD Publishing.

<http://dx.doi.org/9789264118799-ru>

ISBN 978-92-64-11820-1 (печатное издание)

ISBN 978-92-64-11879-9 (PDF)

Исправления к публикациям ОЭСР можно найти в Интернете по адресу:

[www.oecd.org/publishing/corrigenda](http://www.oecd.org/publishing/corrigenda).

© OECD 2011

---

Вы можете копировать, загружать или печатать материалы ОЭСР для собственного пользования, вы также можете включать цитаты из публикаций, баз данных и мультимедийных продуктов ОЭСР в собственные документы, презентации, блоги, интернет-сайты и учебные материалы при условии указания ОЭСР как источника и владельца авторских прав. Все запросы на открытое или коммерческое использование, а также на право перевода должны направляться на [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org). Запросы на разрешение на фотокопирование разделов настоящего материала для открытого или коммерческого использования должны направляться в Copyright Clearance Center (CCC) на [info@copyright.com](mailto:info@copyright.com) или в Centre francais d'exploitation du droit de copie (CFC) на [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com).

---

## ПРЕДИСЛОВИЕ

Коррупция представляет серьезную угрозу для добросовестного управления, процессов демократии и честной конкуренции в бизнесе. Борьба с коррупцией и содействие добросовестному государственному управлению находятся в числе основных приоритетов ОЭСР. Решая проблему борьбы с коррупцией и обеспечения надлежащего управления, ОЭСР использует междисциплинарный подход, включающий борьбу с подкупом иностранных государственных должностных лиц, борьбу с коррупцией в сфере бюджетно-налоговой политики, управление частным и государственным секторами, а также помощь в интересах развития и экспортные кредиты. ОЭСР является лидером в установлении и продвижении стандартов борьбы против коррупции и принципов добросовестного управления. Организация обеспечивает их реализацию при помощи взаимных независимых обзоров и мониторинга стран-членов и предоставления анализа и рекомендаций директивным органам стран. Она также помогает странам-нечленам усовершенствовать действия, предпринимаемые ими на национальном уровне по борьбе с коррупцией и обеспечению добросовестного управления, содействуя обмену опытом и экспертизе, а также осуществляя региональные программы.

Одной из таких региональных программ по борьбе с коррупцией является Сеть по борьбе с коррупцией для Восточной Европы и Центральной Азии (СБК). В течение последнего десятилетия СБК ([www.oecd.org/corruption/acn](http://www.oecd.org/corruption/acn)) была основным средством распространения опыта ОЭСР и содействию развитию программ борьбы против коррупции в этом регионе. Страны-участницы СБК внедрили и реформировали свои системы декларирования активов и продолжают преодолевать сложности на пути к обеспечению эффективности работы этих систем.

Программа СИГМА является совместной инициативой ОЭСР и Европейского союза по поддержке совершенствования механизмов управления, финансируемая в основном ЕС. СИГМА ([www.sigmaxweb.org](http://www.sigmaxweb.org)) оказывает содействие по широкому кругу вопросов государственного управления, включая добросовестность госслужащих. В настоящее время СИГМА работает со странами – кандидатами на вступление в ЕС, потенциальными кандидатами и партнерами по европейскому соседству.

Отчет подготовлен совместными усилиями СБК и СИГМА. В нем представлен систематический анализ существующей практики декларирования активов в странах Восточной Европы и Центральной Азии, а также в ряде стран-членов ОЭСР в Западной Европе и Северной Америки, а также даются политические рекомендации по разработке, реализации и реформированию систем декларирования активов, которые могут применяться во всем мире. Эти рекомендации могут оказаться полезными национальным правительствам и международным организациям, занимающимся разработкой и оценкой систем декларирования активов на страновом уровне.

## ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ

Настоящее исследование является результатом совместного проекта Сети ОЭСР по борьбе с коррупцией для Восточной Европы и Центральной Азии (СБК) и программы ОЭСР-ЕС СИГМА. Координация проекта осуществлялась Ольгой Савран и Инессой Гайка (ОЭСР/СБК). Ценный вклад внесли Франциско Кардона (ОЭСР-СИГМА) и Янош Берток (Директорат ОЭСР по государственному управлению). Аналитическую часть исследования подготовил Валтс Калныньш из латвийского научно-исследовательского центра «Провидус». Три из четырех тематических исследований представлены Лаурой Стефан из Румынского научного общества. Таня Хаванска (ОЭСР/СБК) подготовила тематическое исследование по Украине и предоставила помощь в подготовке примеров из других стран.

## СОДЕРЖАНИЕ

<b>ВВЕДЕНИЕ</b> .....	9
-----------------------	---

## ЧАСТЬ I

**ПРИНЦИПЫ ПОЛИТИКИ И РЕКОМЕНДАЦИИ В ОТНОШЕНИИ  
ДЕКЛАРИРОВАНИЯ АКТИВОВ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ**

Зачем вводить системы декларирования активов? .....	12
Какую нормативно-правовую основу выбрать? .....	13
Один нормативный акт для всех должностных лиц или различные нормы для разных категорий? .....	14
На какое учреждение должна быть возложена ответственность? .....	14
Кто должен в обязательном порядке декларировать активы? .....	15
Какая информация должна декларироваться? .....	16
Как осуществлять сбор деклараций об активах? .....	16
Как проверять декларации об активах? .....	17
Какие санкции необходимы для претворения в жизнь режимов декларирования активов? .....	17
Какая информация должна раскрываться для общественности и для других государственных учреждений? .....	18
Как должна оцениваться система декларирования активов? .....	18

## ЧАСТЬ II

**АНАЛИЗ СУЩЕСТВУЮЩЕЙ ПРАКТИКИ ДЕКЛАРИРОВАНИЯ АКТИВОВ**

<b>Глава 1 ИСТОРИЧЕСКАЯ СПРАВКА И МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ</b> .....	23
1.1. Распространение практики декларирования активов государственными должностными лицами .....	24
1.2. Международные стандарты .....	26
Примечания .....	28
Литература .....	28
<b>Глава 2 ЦЕЛИ СИСТЕМ ДЕКЛАРИРОВАНИЯ АКТИВОВ</b> .....	31
Примечания .....	36
Литература .....	36
<b>Глава 3 НОРМАТИВНО-ПРАВОВАЯ БАЗА И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЕ УСТРОЙСТВО</b> .....	37
3.1. Нормативно-правовая база .....	38
3.2. Институциональное устройство .....	41

3.3. Общие и специализированные системы для различных ветвей государственной власти.....	44
3.4. Единая или множественные декларации .....	46
3.5. Защита органов, ответственных за систему декларирования активов, от ненадлежащего влияния .....	47
3.6. Подключение налоговых органов к контролю материального положения .....	49
3.7. Нестабильность и устойчивость новых систем.....	51
Примечания .....	53
Литература .....	54
<b>Глава 4 СУБЪЕКТЫ СИСТЕМ ДЕКЛАРИРОВАНИЯ .....</b>	<b>55</b>
4.1. Категории государственных должностных лиц, охваченных системами декларирования .....	56
4.2. Прочие лица.....	61
4.3. Дифференцирование между политическими и профессиональными должностными лицами .....	63
Примечания .....	66
Литература .....	68
<b>Глава 5 ОХВАТ И СОДЕРЖАНИЕ ДЕКЛАРАЦИЙ .....</b>	<b>69</b>
5.1. Доходы .....	70
5.2. Активы .....	71
5.3. Подарки.....	72
5.4. Расходы .....	73
5.5. Материальные и нематериальные интересы .....	73
5.6. Указание супругов, родственников и других связанных лиц .....	74
Примечания .....	75
Литература .....	75
<b>Глава 6 ОБРАБОТКА ДЕКЛАРАЦИЙ.....</b>	<b>77</b>
6.1. Сроки подачи деклараций .....	78
6.2. Формы .....	80
6.3. Сбор.....	82
6.4. Проверка .....	83
6.5. Архивирование .....	90
Примечания .....	90
Литература .....	91
<b>Глава 7 ОТВЕТСТВЕННОСТЬ И САНКЦИИ.....</b>	<b>93</b>
7.1. Определение нарушений .....	94
7.2. Характер санкций.....	95
7.3. Практика применения .....	97
Примечания .....	99
Литература .....	100
<b>Глава 8 ПУБЛИЧНОЕ РАСКРЫТИЕ .....</b>	<b>101</b>
8.1. Масштаб раскрытия .....	102
8.2. Условия раскрытия .....	104
8.3. Форма публичного раскрытия .....	105
8.4. Предоставление информации другим должностным лицам и государственным ведомствам.....	106



8.5. Защита информации о государственных должностных лицах .....	106
Примечания .....	107
Литература .....	108
<b>Глава 9 ОЦЕНКА СИСТЕМ ДЕКЛАРИРОВАНИЯ .....</b>	<b>109</b>
9.1. Стоимость .....	110
9.2. Эффективность .....	112
9.3. Тенденции в реформах .....	119
Примечания .....	122
Литература .....	123

### ЧАСТЬ III

## ТЕМАТИЧЕСКИЕ ИССЛЕДОВАНИЯ СИСТЕМ ДЕКЛАРИРОВАНИЯ АКТИВОВ

<b>Глава 10 СИСТЕМА ДЕКЛАРИРОВАНИЯ АКТИВОВ В ЛИТВЕ .....</b>	<b>127</b>
Контекст .....	128
Нормативно-правовая база и институциональное устройство .....	128
Субъекты системы декларирования .....	129
Примечания .....	135
<b>Глава 11 СИСТЕМА ДЕКЛАРИРОВАНИЯ АКТИВОВ В РУМЫНИИ .....</b>	<b>137</b>
Контекст .....	138
Институциональное устройство .....	140
Кто подает декларации? .....	143
Что и как декларируется? .....	145
Проверка и санкции .....	146
Последние события .....	148
Примечания .....	150
Приложение 11.A1 Декларирование Активов В Румынии Декларация Об Активах ...	151
Приложение 11.A2 Декларация Интересов В Румынии .....	155
<b>Глава 12 СИСТЕМА ДЕКЛАРИРОВАНИЯ АКТИВОВ В ИСПАНИИ .....</b>	<b>157</b>
Испания – Каталония .....	158
<b>Глава 13 СИСТЕМА ДЕКЛАРИРОВАНИЯ НА УКРАИНЕ .....</b>	<b>165</b>
Контекст .....	166
Нормативно-правовая база и институциональное устройство .....	167
Субъекты системы декларирования .....	167
Охват информации и содержание деклараций .....	168
Обработка деклараций .....	169
Санкции .....	170
Публичное раскрытие .....	171
Оценка системы декларирования .....	171
Примечания .....	175

**Вставки**

2.1.	Конфликт интересов .....	32
2.2.	Практика раскрытия информации в Соединенных Штатах Америки – многоуровневый подход.....	33
3.1.	Внутренние системы декларирования в Косово .....	40
3.2.	Реформа режима декларирования активов – пример Эстонии .....	52
4.1.	Подход к режимам декларирования активов в Скандинавских странах .....	59
6.1.	Обзор возможных видов проверки деклараций в Албании* .....	85
6.2.	Система раскрытия частных интересов в Албании .....	87
9.1.	Создание систем декларирования в Центральной Азии.....	120

**Таблицы**

1.1.	Год введения декларирования для государственных должностных лиц стран с переходной экономикой и отдельных других стран.....	25
3.1.	Виды учреждений, ответственных за реализацию систем декларирования активов государственными должностными лицами .....	43
3.2.	Специализированные и общие системы для разных ветвей власти .....	45
6.1.	Подача деклараций на бумаге и в электронном формате.....	81
6.2.	Воздействие новой технологии на процесс обработки форм раскрытия финансовой информации: Аргентина .....	81
6.3.	Доступ к банковской информации (отдельные страны).....	89
7.1.	Зависимость систем декларирования от санкций (в 2008 году, если не указано иначе, отдельные страны).....	99
8.1.	Формы публичного раскрытия информации .....	104
9.1.	Финансовые средства ответственного подразделения/учреждения (в отдельных странах).....	111
9.2.	Число охваченных должностных лиц и число сотрудников, ответственных за проверку (в отдельных странах).....	112
10.1.	Данные об опубликованных декларациях о частных интересах .....	134
10.2.	Данные об опубликованных декларациях об активах и доходах .....	134
11.1.	Бюджет НУЭ в евро .....	142

## ВВЕДЕНИЕ

### Цели исследования

Множество стран по всему миру внедрили системы декларирования активов для государственных должностных лиц с целью предотвращения и борьбы с коррупцией. По мнению многих людей, декларирование активов может послужить мощным средством в этом плане; однако влияние таких систем на фактический уровень коррупции пока не изучено. Настоящее исследование направлено на то, чтобы помочь в создании более четкой картины через анализ существующей практики декларирования активов государственными должностными лицами, в частности в бывших социалистических странах Восточной Европы и Центральной Азии, а также в ряде стран-членов ОЭСР в Западной Европе и Северной Америке.

Анализ начинается с политических рекомендаций национальным правительствам и международным организациям, участвующим в разработке, реформировании и оценке таких систем на страновом уровне. Последующий анализ и рассмотрение тематических исследований, завершающих отчет, обеспечивают основу для данных рекомендаций. Рассматриваются ключевые элементы систем, а также исторические предпосылки и цели, которые привели правительства стран к их созданию. Далее в отчете анализируются правовые основы систем, а также институциональные структуры их управления. Рассматриваются категории государственных служащих и связанных с ними лиц, которые должны подавать декларации, а также конкретная информация, которая должна предоставляться. Уделяется внимание процедурам обработки и проверки информации, содержащейся в декларациях, и предусмотренным за нарушения санкциям. Также рассматриваются различные подходы к обнародованию информации, представленной в декларациях. Кроме того, затрагиваются вопросы экономической целесообразности и общей полезности систем декларирования. Приводятся четыре тематических исследования – из Литвы, Румынии, Испании и Украины, а также многочисленные дополнительные примеры и справки из других стран.

### Методика

В центре исследования находятся страны Восточной Европы и Центральной Азии. Однако для того, чтобы проанализировать опыт этих стран в более широком международном контексте, выявить тенденции и разработать глобальные рекомендации, была также изучена имеющаяся информация о других странах и регионах, включая, как указывалось выше, некоторые страны-члены ОЭСР в Западной Европе и Северной Америке. Широкий охват и ссылки на регионы и группы стран ни в коей мере не предполагают политической предвзятости.

В ходе исследования использовались разнообразные источники информации: первичные данные, собранные в странах Восточной Европы и Центральной Азии, а также обзор существующей литературы. Для сбора страновых данных Секретариат Сети по борьбе с коррупцией совместно с СИГМА разработали вопросник и обратились к должностным лицам в государственных органах, ответственных за декларирование активов, с просьбой заполнить их. Вопросник охватывает назначение систем декларирования, правовую базу и

институциональную структуру, а также категории охваченных должностных лиц, виды декларируемой информации, процедуры подачи и проверки деклараций, санкции за нарушения, публичный доступ к информации и оценку системы. Вопросник был заполнен представителями 20 стран: Албании, Азербайджана, Беларуси, Боснии и Герцеговины, Болгарии, Хорватии, Эстонии, Грузии, Казахстана, Косово, Кыргызстана, Латвии, Литвы, бывшей югославской Республики Македонии, Черногории, Румынии, Словении, Испании (Каталонии), Таджикистана и Украины. Анализ и таблицы, сравнивающие разные системы, предназначались для охвата всех 20 стран; однако не во всех случаях удалось это сделать, поскольку полнота и точность данных сильно различались. Данные, приведенные в таблицах, заполнялись авторами на основе ответов на вопросник. Доступные данные по другим странам и регионам были добавлены для сравнения.

В обзор литературы вошли книги, сравнительные исследования и оценки национальных систем международными организациями, в частности ОЭСР, Группой государств по борьбе с коррупцией Совета Европы (ГРЕКО) и Всемирным банком. Также были рассмотрены международные ресурсы в интернете, а также юридические тексты конкретных стран.

Большой вклад в исследование внесли дискуссии, проходившие на двух семинарах экспертов, один из которых был организован ОЭСР и ОБСЕ в Белграде, Сербия, 15–16 октября 2009 года, а второй ОЭСР 30 марта 2010 года в Париже, Франция. Страны и эксперты, которые приняли участие в проекте, также представили письменные комментарии к окончательному проекту. Были предприняты специальные усилия по координированию настоящего исследования с исследованием декларирования активов, разработанным Всемирным банком в рамках инициативы СтАР.

Если не оговорено иначе, информация, проведенная в настоящем исследовании, относится исключительно к национальному уровню; разные положения и практические действия могут применяться на различных субнациональных уровнях. По возможности ссылки на различные источники сопровождаются адресами в интернете. Также, если не оговорено иначе, по состоянию на ноябрь 2009 года все ссылки на адреса в интернете в сносках были функциональны.

## ЧАСТЬ I

### **ПРИНЦИПЫ ПОЛИТИКИ И РЕКОМЕНДАЦИИ В ОТНОШЕНИИ ДЕКЛАРИРОВАНИЯ АКТИВОВ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ**

«Принципы политики и рекомендации в отношении декларирования активов государственных должностных лиц» представляют собой политические рекомендации по разработке, реализации и реформированию систем декларирования активов, которые могут применяться во всем мире. Эти рекомендации основаны на анализе существующей практике в странах Восточной Европы и Центральной Азии, а также в ряде стран-членов ОЭСР в Западной Европе и Северной Америки. Она предлагает способы повышения эффективности декларирования активов путем содействия прозрачности и борьбы с коррупцией в государственной администрации. Данные рекомендации могут оказаться полезными национальным правительствам и международным организациям, занимающимся разработкой и оценкой систем декларирования активов на страновом уровне.

Настоящее исследование затрагивает широкий круг стран с разными культурными и правовыми традициями, социально-экономическими условиями и внутривнутриполитическим контекстом. Анализ систем декларирования активов в этих странах обеспечивает основу для определения тенденций и вопросов политики, но этого недостаточно для разработки единых рекомендаций, применимых ко всем странам. Вместо этого авторами исследования были разработаны общие принципы политики и рекомендации и обозначены определенные аспекты основ декларирования активов государственными должностными лицами, на которых странам необходимо сосредоточиться при создании своих национальных систем.

### **Зачем вводить системы декларирования активов?**

Каждой стране, включая правительство и гражданское общество, и международному сообществу следует определить конкретные проблемы, присущие данной стране, которые они намерены решить при помощи системы декларирования активов. Перед введением новой системы декларирования активов государственными должностными лицами или любыми серьезными изменениями в существующих системах декларирования странам следует провести общие, всесторонние дискуссии с целью определения *задач, которые предполагается решить*. Основные задачи декларирования активов могут заключаться в следующем:

- *повышение прозрачности и доверия граждан к политическому руководству* посредством обнародования информации об активах политических деятелей и государственных служащих, с тем чтобы продемонстрировать, что им нечего скрывать;
- *оказание помощи руководителям государственных учреждений в предупреждении конфликта интересов между их сотрудниками* и в разрешении таких ситуаций, когда они возникают, для обеспечения добросовестности среди сотрудников их учреждений;
- *мониторинг изменений материального благосостояния политических деятелей и государственных служащих*, с тем чтобы предотвратить злоупотребления с их стороны и предохранить их от несправедливых обвинений, а также установить полный масштаб неправомерного обогащения и прочей незаконной деятельности благодаря предоставлению дополнительных сведений.

Необходимо проанализировать *существующие предпосылки и возможности*, включая участников процесса, на которых можно положиться (ответственных руководителей, честных государственных служащих, активные СМИ), существующую нормативно-правовую базу (систему сбора налогов и регистрации имущества, прочие государственные реестры, существующую правоприменительную базу), а также ограничивающие факторы (дефицит государственных средств, отсутствие политической воли к борьбе с коррупцией и плохая дисциплина в сфере госслужбы). Необходимо также определить оптимальные функциональные

рамки в контексте правовых, финансовых, кадровых и других возможностей для создания системы декларирования.

*Умерить ожидания по отношению к результатам, полученным от систем декларирования активов.* Декларирование активов – лишь один из многих инструментов предотвращения коррупции, но оно не может предотвратить проблему самостоятельно, особенно в странах с еще незрелыми демократиями, с повсеместным распространением коррупции, с плохо функционирующими налоговыми системами и слабыми правоохранительными органами. Однако грамотно организованная и функциональная система декларирования активов может стать важным элементом общей системы борьбы против коррупции и обеспечения добросовестности в стране.

Выступая за введение или дальнейшее укрепление систем декларирования активов государственными должностными лицами, международные структуры должны *избегать пропаганды единообразных технических решений, подходящих всем.* Наоборот, следует подключить ресурсы внутри страны для выработки четких политических задач и наращивания потребности в реформах изнутри с целью выявления возможных решений в рамках национальных контекстов и обеспечения стабильности проводимых реформ.

### **Какую нормативно-правовую основу выбрать?**

*Единого подходящего всем правового решения* для декларирования активов государственными должностными лицами не существует. Странам следует рассмотреть свои правовые традиции и предыдущий опыт, а также оценить существующие проблемы для определения того нормативно-правового подхода, который с наибольшей вероятностью получит поддержку политических деятелей, государственных должностных лиц и широкой общественности.

Большинство стран включают принцип декларирования активов в свое *основное законодательство*, однако выбор конкретного законодательного акта должен производиться с учетом национального контекста. Принципы декларирования активов могут быть закреплены в каком-либо другом законе, *например*, законе о гражданской службе, о предупреждении конфликта интересов для членов парламента и т.п. Существует также возможность принятия отдельного закона о декларировании активов. Установление ключевых принципов в первичном законодательстве важно в силу следующих причин:

- Принятие основного законодательства может предусматривать проведение *публичных дебатов* с целью создания консенсуса и позитивного восприятия общественностью *законодательного требования* о раскрытии информации.
- Основное законодательство может *ограничивать индивидуальное право на конфиденциальность частной жизни* граждан, когда они становятся государственными должностными лицами.

При разработке систем декларирования активов следует учитывать более широкую правовую базу, например налоговое и уголовное право.

## Один нормативный акт для всех должностных лиц или различные нормы для разных категорий?

Вопрос о том, уместно ли применять единую систему декларирования ко всем ветвям власти, включая законодательную, исполнительную и судебную, а также ко всем уровням государственных должностных лиц – от министров до рядовых гражданских служащих, остается спорным. Признавая, что разные категории государственных должностных лиц отличаются друг от друга, действуют на разных уровнях ответственности и власти, равно как и обладают различным потенциалом для вступления в конфликты интересов и коррупции, странам следует рассмотреть вопрос о *специализированных нормах декларирования активов для различных категорий и видов государственных должностных лиц*.

- Интересы и активы *выборных должностных лиц, таких как члены парламента*, должны стать предметом отдельных деклараций об активах, которые должны быть доступны для широкой общественности; в них должен учитываться их выборный статус и должна предусматриваться возможность применения к ним санкций. Это может быть достигнуто при помощи положения о коллективном самоконтроле, *например* посредством специального парламентского комитета.
- Для *высших должностных лиц исполнительной власти*, включая министров и других назначенных политических деятелей, а также для высших уровней *судебной власти и прокуроров* могут потребоваться специальные нормы, также предусматривающие гласность.

Предотвращение конфликта интересов в государственных учреждениях *входит в обязанности их руководителей, например* министров и глав учреждений. Таким образом, каждое учреждение может иметь свою систему, основанную на общих принципах, которая может предусматривать или нет необходимость декларирования активов *для должностных лиц среднего и нижнего звена*. Даже там, где от гражданских служащих среднего и нижнего звена не требуется деклараций об активах, должен существовать какой-либо механизм контроля.

## На какое учреждение должна быть возложена ответственность?

Ни одно институциональное решение не может быть рекомендовано как однозначно превосходящее все другие решения. Институциональное устройство в значительной мере зависит от модели системы – единой для всех должностных лиц или индивидуальной для разных ветвей власти – и может варьироваться следующим образом:

- *Постоянные парламентские комиссии* для обеспечения коллективного контроля членов парламента; в то же время, проведение в жизнь такой системы будет зависеть от профессиональной этики членов парламента и реакции их избирателей.
- Аналогичным образом, за декларации об активах судей может отвечать *специальный орган в рамках судебной системы*.
- Проведение в жизнь системы *каждым государственным учреждением* в отношении своих собственных служащих, отражающей ответственность руководителя за предупреждение конфликтов интересов в своем учреждении.



- Наличие *специализированного и наделенного достаточными полномочиями самостоятельного органа*, особенно в тех случаях, когда руководители не берут на себя ответственность за предупреждение конфликтов интересов.

В странах, где принцип публичной отчетности и связанной с ней политики уже внедрен по всему государственному сектору и где руководители государственных учреждений достигли достаточной степени профессионализма, каждое государственное учреждение *может быть способно самостоятельно собирать и проверять декларации своих сотрудников* – особенно в силу их лучшего знания своей сферы деятельности и подчиненных им должностных лиц и большей степени легитимности, *в частности* при применении санкций.

*Способность членов парламента осуществлять эффективный самоконтроль* (например, при помощи специализированных комиссий в парламенте) часто ставится под вопрос. Поэтому такое решение должно подкрепляться транспарентностью деклараций об активах в сочетании с другими видами долгосрочной демократической практики справедливых и свободных выборов.

В странах, где декларации государственных должностных лиц и политика в отношении конфликта интересов – относительно новое явление, преимущественно обладают *специализированные органы*. Такие органы сосредоточивают свое внимание на систематическом накоплении нового и оказывают помощь всему государственному сектору. В то же время действия таких органов – часто базирующихся в исполнительной власти – могут быть лишены легитимности при проведении в жизнь требований по декларированию активов в других ветвях власти, *например* среди членов парламента.

В странах с централизованным управлением системами декларирования активов ответственные учреждения должны быть обеспечены *разумной системой защиты от политического и другого необоснованного вмешательства*. В этом плане им должен быть предоставлен режим, применимый к любым учреждениям по борьбе с коррупцией или к учреждениям с функциями контроля в государственном секторе.

*Налоговые органы*, совместно с другими органами финансового контроля и государственными регистраторами, должны участвовать в данном процессе в тех случаях, когда в задачи системы декларирования активов входит контроль материального положения должностных лиц.

### **Кто должен в обязательном порядке декларировать активы?**

Единого стандарта в вопросе о том, какой круг государственных должностных лиц должен *в обязательном порядке подавать декларации об активах*, не существует. Странам необходимо провести тщательные дискуссии и взвесить все плюсы и минусы, связанные с более широким – и соответственно, более обременительным и дорогостоящим – или с более узким охватом. Убедительных данных о том, что охват как можно более широкого круга должностных лиц обязательно приводит к более эффективному предупреждению коррупции, не существует.

- Как отмечалось выше, следует уделить должное внимание вопросу о дифференциации подхода в зависимости от уровня и служебных обязанностей должностных лиц. Тогда как *требования к членам парламента и старшим должностным лицам* должны быть относительно более высокими, требования к рядовым должностным лицам, особенно *среднего и нижнего звена*, могут быть низкими.

- Обязанность декларировать активы необязательно должна быть официально привязана к рангу должностного лица, а скорее к уровню *полномочий должностных лиц по принятию решений и управлению и связанным с ними рисками* возникновения конфликта интересов и злоупотребления служебным положением. Такая обязанность должна также охватывать представителей частных компаний и лиц, уполномоченных внештатно предоставлять государственные услуги.
- Следует признать, что коррумпированные должностные лица нередко скрывают свои активы под именами своих родственников, супругов и других лиц. В связи с этим должна быть предусмотрена возможность контролировать материальное положение не только государственных должностных лиц, но и их *близких родственников и членов их домашних хозяйств*. Это может быть обеспечено на основе системы декларирования активов государственными должностными лицами, через налоговую систему или при помощи правоохранительных органов. Однако в отношении родственников и членов домохозяйств требуется соблюдение права неприкосновенности их частной жизни.

*Охват систем декларирования не должен приводить к созданию серьезного бремени для большого числа лиц, не являющихся государственными должностными лицами*, особенно если декларируемая информация подлежит публичному раскрытию в свете роста обеспокоенности по поводу защиты права на конфиденциальность личной жизни.

### **Какая информация должна декларироваться?**

*Масштаб декларируемой информации зависит от цели ее декларирования*. Для контроля над конфликтами интересов требуется информация об интересах, которые могут потенциально повлиять на выполнение должностных обязанностей, а не всеобщая картина *всех доходов, активов, деятельности за пределами учреждения и т.п.* С другой стороны, надлежащий мониторинг материального положения возможен только тогда, когда декларируемая информация истинно отражает все существенные доходы, активы и их изменение.

### **Как осуществлять сбор деклараций об активах?**

При определении сроков подачи деклараций могут быть приняты во внимание многие факторы, включая цель декларирования, имеющиеся ресурсы, охват должностных лиц, сроки получения декларантами информации, требуемой для декларации, и т.д. В целом, необходимо следить за тем, чтобы *информация, содержащаяся в декларациях, обновлялась как можно чаще для того, чтобы данные не теряли разумной актуальности* для осуществления заявленной цели системы декларирования.

С учетом наличия ресурсов и распространения использования интернета в некоторых странах, *подачу и обработку деклараций следует в максимальной степени осуществлять в электронном виде*. Среди преимуществ такой практики следует отметить возможность применения автоматизированных систем обработки декларируемой информации.

В тех системах, где понимание цели и использования деклараций не является широко распространенным по всему государственному аппарату, как правило, наиболее целесообразно использование *централизованной системы сбора*, позволяющей разработать единообразные процедуры обработки всех деклараций и привлечь профессиональных сотрудников, имеющих опыт надлежащего использования декларированных данных. *Децентрализованные системы* облегчают использование деклараций в целях контроля со стороны вышестоящих по отношению к подающим декларации лицам должностных лиц/органов при условии, что

внутренние механизмы контроля и понимание руководящим составом своих обязанностей находятся на должном уровне.

### **Как проверять декларации об активах?**

Большинство систем декларирования только выигрывают от наличия каких-либо процедур проверки, особенно *если число охватываемых такими системами должностных лиц велико, воспринимаемый уровень коррупции высок*, а доверие к правительству и уровень развития гражданского общества находятся на низком уровне.

В частности, какие-либо меры проверки рекомендуются для *поддержания надежности* информации в системе (например, для исключения присутствия в ней заведомо ложных данных) либо для разрешения обеспокоенности общественности по поводу того, что уровень жизни некоторых государственных должностных лиц может не соответствовать декларированной информации.

В вопросе о том, должны ли декларации проверяться *выборочно, в зависимости от степени риска* или на каком-либо ином основании, представляется целесообразным сохранять определенный баланс между систематической проверкой в соответствии с *жесткими критериями* и индивидуальным подходом, например в качестве реакции на предупреждения или какие-либо иные сигналы. Следует избегать проведения проверок излишне большого числа деклараций, поскольку это влечет за собой риск высоких затрат на их проведение по отношению к сравнительно небольшому количеству обнаруженных ошибок.

В то же время, некоторые страны могут решить не проводить никаких проверок по веским основаниям – например, публичное раскрытие информации само по себе считается достаточным, если гражданское общество сильно, средства массовой информации независимы, а выборы справедливы и свободны. Однако такой подход может оказаться недостаточным для удовлетворения требования общественности обеспечить подотчетность администрации.

### **Какие санкции необходимы для претворения в жизнь режимов декларирования активов?**

Правовые *санкции* не являются необходимым элементом всех систем декларирования активов при условии публичного раскрытия информации, наличии активных СМИ и гражданского общества, реакция которых может быть достаточным дисциплинирующим фактором. В то же время при применении правовых санкций публичный характер этих санкций может сам по себе рассматриваться в качестве сдерживающей меры. Поэтому информация о применении подобных санкций также должна раскрываться.

Санкции являются важным инструментом, *направленным на обеспечение дисциплинарного* соблюдения требований систем декларирования, охватывающих широкий круг государственных должностных лиц. Санкции в случае несоблюдения правил декларирования, несвоевременной подачи или непредставления всей полноты информации, как правило, предусматривают какие-либо *административные или дисциплинарные меры*. Уголовные санкции редко применяются за нарушения, связанные с декларированием активов: ситуации конфликта интересов *сами по себе* не являются уголовными преступлениями, они лишь могут вести к совершению таковых. Кроме того, уголовные санкции требуют более веских доказательств, чем административные санкции. В то же время, уголовные санкции могут быть в принципе применимы в случае предоставления заведомо ложной информации. *Санкции за предоставление заведомо ложной информации* требуют наличия надежного механизма

проверки, однако четкого стандарта в этой области не существует, поскольку в разных странах используются разные подходы – от отсутствия санкций до использования уголовных санкций.

*Санкции против должностных лиц, занимающих политические посты,* – особенно деликатный вопрос, поскольку дисциплинарные санкции и (нередко) другие виды санкций не могут применяться в силу конституционных принципов и особого статуса таких должностных лиц. В то же время какие-либо эффективные санкции должны быть применимы и к выборным должностным лицам, в противном случае может создаться мнение, что они поставлены над законом. В целом же масштаб публичного раскрытия информации должен быть достаточно широким, чтобы помогать избирателям в принятии ими решения на выборах.

### **Какая информация должна раскрываться для общественности и для других государственных учреждений?**

Хотя отмечается глобальная тенденция к увеличению масштабов и охвата обнародуемой информации, вопросы, связанные с поиском надлежащего баланса между *публично доступной информацией и защитой конфиденциальности частной жизни*, остаются предметом споров. Для публичного раскрытия информации, по крайней мере, политическим должностными лицами, такими как члены парламентов и т. п., существуют серьезные причины. Политические деятели должны быть готовы предоставлять общественности разъяснения в отношении раскрытой информации, если средствами массовой информации или организациями гражданского общества поднимаются какие-либо серьезные вопросы на этот счет. При определении надлежащей степени публичного раскрытия информации государственными должностными лицами более низкого уровня решающую роль играет взвешенная оценка различных соображений, таких как местные традиции, восприятие коррупции в данной стране, вероятный риск, с которым связано публичное раскрытие информации и т. п.

Для усиления положительного влияния систем декларирования *декларированные данные должны использоваться следственными органами для выявления возможных уголовных правонарушений*. Хотя соображения неприкосновенности частной жизни могут служить основанием для отказа в доступе к такой информации непосредственным руководителям государственных должностных лиц, странам следует расширять использование деклараций для контроля над конфликтами интересов, а следовательно, предоставлять доступ к соответствующим декларированным данным для вышестоящих должностных лиц. В странах, где правоохранительные органы осуществляют контроль за материальным положением и конфликтом интересов, им необходимо обеспечить доступ к соответствующим базам данных других государственных учреждений.

### **Как должна оцениваться система декларирования активов?**

На вопросы о том, насколько декларирование активов должностных лиц фактически содействуют снижению уровня коррупции и повышению уровня общественного доверия, в ближайшее будущее не будет найдено однозначного ответа. Тем не менее, насколько позволяют ресурсы, странам нужно рассмотреть возможность периодического пересмотра своих систем декларирования активов и *разработки и применения приемлемых показателей* оценки их эффективности. Такие показатели могут отражать уровень соблюдения требований по подготовке и подаче деклараций; виды и число правовых процедур, например дисциплинарные меры или уголовное преследование, в связи с информацией, раскрытой в декларациях; количество запросов о предоставлении доступа к декларациям со стороны общественности и т.д.

Эффективность системы декларирования зависит не только от достижения ее заявленных целей, но также от себестоимости ее функционирования (эффективность ставится под вопрос, если стоимость слишком высока). Поэтому страны должны, насколько это возможно, обеспечить *непрерывное отслеживание ресурсов (финансовых и человеческих), задействованных в работе системы.*



## ЧАСТЬ II

### АНАЛИЗ СУЩЕСТВУЮЩЕЙ ПРАКТИКИ ДЕКЛАРИРОВАНИЯ АКТИВОВ

«Анализ существующей практики декларирования активов» представляет собой систематический анализ существующей практики декларирования активов в странах Восточной Европы и Центральной Азии, а также в ряде стран-членов ОЭСР в Западной Европе и Северной Америке. Он рассматривает ключевые элементы систем декларирования активов, такие как политические цели, правовую базу и необходимые виды информации, процедуры проверки декларированной информации, санкции за нарушения и публичное раскрытие сведений. В этой части исследования также обсуждаются экономическая целесообразность и общая польза систем декларирования активов.





ЧАСТЬ II

ГЛАВА 1

**ИСТОРИЧЕСКАЯ СПРАВКА И МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ**

### **1.1. Распространение практики декларирования активов государственными должностными лицами**

Эволюция современных систем декларирования активов государственными должностными лицами началась, за исключением нескольких более ранних эпизодов, после второй мировой войны (Burdescu *et al.*, 2009, Figure 1, p. 29). В Соединенных Штатах расширение состава правительства и периодически возникающие скандалы, связанные с коррупцией, создали стимул для новых инициатив по укреплению профессиональной этики государственных служащих. Одно из первых политических высказываний по вопросу о необходимости введения требований публичного раскрытия личной финансовой информации некоторых государственных должностных лиц федерального уровня прозвучало в послании президента Гарри Трумэна конгрессу в 1951 году: «Учитывая все вопросы, которые поднимаются в наши дни по поводу неподкупности и честности государственных должностных лиц, думаю, мы все готовы представить факты в отношении наших доходов на рассмотрение общественности».<sup>1</sup>

Различные факторы помешали введению системы декларирования активов государственными должностными лицами на федеральном уровне в 1950-х годах. Лишь в 1965 году президент Линдон Джонсон ввел требование о том, чтобы федеральные должностные лица раскрывали состояние своих частных финансов органам государственной власти (Mackenzie and Hafken, 2002, pp. 24-26). Для принятия конгрессом США закона об этике в правительстве в 1978 году понадобились «уотергейтский» и другие скандалы. Этот закон действует и по сей день, он требует от правительственных чиновников рангом выше определенного уровня во всех трех ветвях федеральной власти публичного раскрытия подробной финансовой информации.

Еще в 1950-х годах в Соединенных Штатах предпринимались определенные инициативы по введению публичного раскрытия финансовой информации на уровне отдельных штатов. По состоянию на 1969 год, 11 штатов требовали такого публичного раскрытия (Anechiarico and Jacobs, 1996, pp. 47-48). Распространение практики введения подобных требований для государственных должностных лиц стало достигать серьезных масштабов в 1970-х годах. Рост охвата должностных лиц и масштаба информации, подлежащей раскрытию, привел к многочисленным судебным тяжбам в связи с тем, что требования о раскрытии информации посягают на право на конфиденциальность частной жизни. В Соединенных Штатах волна подобных судебных разбирательств достигла своего пика в 1970-е годы, и все же совокупным итогом всех этих дел стало общее признание полномочия государства ввести обязательное раскрытие информации (Rohr, 1998b pp. 44-45).

В большинстве стран Западной Европы практика раскрытия государственными должностными лицами их доходов, активов и финансовых интересов распространилась позднее. Единственным исключением стало Соединенное Королевство – страна, где закон о предотвращении коррупции был принят еще в 1889 году. Исторические данные свидетельствуют о том, что парламент в целом с неохотой шел на введение строгих правил раскрытия информации. Даже учрежденный в 1969 году специальный комитет пришел к заключению о том, что в создании реестра интересов нет никакой нужды благодаря убежденности в чести и самодисциплине каждого из членов парламента. Однако в 1974 году

палатой общин был введен реестр интересов. Но даже после 1974 года вопрос о том, какие именно интересы имеют отношение к делу и подлежат декларированию или регистрации, оставался в известной степени открытым и, по мнению некоторых, должен был определяться по усмотрению самих членов парламента (Doig, 1996, pp. 42, 44).

Декларирование активов государственными должностными лицами продолжало распространяться в Западной Европе и в 1980-х годах. В 1982 году закон о декларировании активов был принят в Испании, и в том же году членам итальянского парламента было вменено в обязанность раскрывать сведения об их дополнительных доходах и имущественном положении. В 1983 году закон о публичном контроле материального положения выборных должностных лиц был принят в Португалии. Ранние – и даже в значительной мере нынешние – режимы раскрытия информации в странах Западной Европы – не соответствовали системе, введенной в США, ни по сложности, ни по охвату должностных лиц, ни по механизмам контроля за их соблюдением.

В конце 1980-х и в 1990-х годах произошла демократизация жизни в значительной части Центральной и Восточной Европы, а также в других регионах. При социалистическом правлении должностные лица не были обязаны декларировать какие бы то ни было доходы или активы. По мере роста популярности глобальных задач по борьбе с коррупцией все новые страны стали вводить системы декларирования и расширять охват и масштаб уже существующих систем. Многие бывшие социалистические страны ввели декларирование активов государственными должностными лицами в 1990-х годах.

**Таблица 1.1. Год введения декларирования для государственных должностных лиц стран с переходной экономикой и отдельных других стран**

Год введения	Страна
1974	Соединенное Королевство
1978	США
1982	Испания, Италия
1992	Словения
1993	Беларусь, Украина
1994	Латвия
1995	Албания, Эстония
1996	Казахстан, Румыния
1998	Грузия, Литва
2000	Болгария
2001	Босния и Герцеговина
2002	Македония
2003	Хорватия
2004	Кыргызстан, Черногория
2005	Азербайджан, Косово
2006	Таджикистан

Примечание: В случаях, когда, согласно ответам в вопросниках, дата принятия закона расходилась с датой начала его применения, указывается год принятия закона.

В таблице 1 указывается год введения декларирования государственными должностными лицами активов в тех странах Центральной и Восточной Европы и бывшего Советского Союза, которые представили свои ответы на вопросники в рамках настоящего исследования. Все страны региона, вступившие в Европейский союз в период 2004–2007 годов, приняли свои системы декларирования к 2000 году. Это может быть объяснено требованиями, предъявляемыми к кандидатам на вступление в ЕС, однако тенденция сохраняется и в XXI веке, поскольку как новые кандидаты на членство в ЕС, так и бывшие республики Советского Союза, не имеющие такого желания, продолжают разрабатывать свои правила раскрытия финансовой информации.

## 1.2. Международные стандарты

В 1990-х годах наблюдался не только процесс распространения практики декларирования активов в странах с переходной экономикой, но и стали появляться «мягкие»/рекомендательные международные стандарты в этой области. Одним из первых международных документов, предусматривающих декларирование активов государственными должностными лицами, стала Межамериканская конвенция по борьбе с коррупцией, принятая в 1996 году. В Конвенции изложено требование к государствам-участникам рассмотреть меры по созданию, поддержанию и укреплению, среди прочего, «систем регистрации доходов, активов и пассивов лиц, выполняющих государственные функции на некоторых постах, как определено законом, и при необходимости по публичному раскрытию таких реестров».<sup>2</sup> Конвенция Африканского союза о предотвращении коррупции и борьбе с ней, принятая в 2003 году, обязывает государства-участников «требовать от всех или отдельно указанных государственных должностных лиц декларирования их доходов на момент вступления в должность, в течение срока их пребывания на государственной службе и после его окончания».<sup>3</sup>

Самый первый европейский стандарт в этой области включен в Рекомендацию № R (2000) 10 Комитета министров по вопросу о кодексе поведения государственных должностных лиц, адресованную государствам-членам. В статье 14 этой Рекомендации рассматривается вопрос о декларировании, в частности: «Государственные должностные лица, занимающие положение, в котором их должностными обязанностями могут быть затронуты их личные или частные интересы, должны, в соответствии с требованиями закона, подавать декларацию по назначению и через регулярные промежутки времени после этого, а также при любых изменениях характера и размера этих интересов». Заметим, что в данной рекомендации подчеркивается только контрольная функция декларации, которая связана с конфликтами интересов, а не с контролем материального положения, который также считается важным вопросом в ряде стран.

Условия, применимые к странам, желающим вступить в Европейский союз, как правило, не предусматривают однозначного требования о введении системы декларирования для государственных должностных лиц (в отношении декларирования не существует закона ЕС или общего свода законодательных актов). Позиция ЕС, изложенная в широком смысле, включает требование о том, чтобы «страна-кандидат достигла стабильности институтов, гарантирующих демократию, главенство закона, права человека (...)».<sup>4</sup> В то же время, от кандидатов ожидалось, что они будут соблюдать требования соответствующих международных стандартов и введут различные процедуры по предотвращению коррупции. Кроме того, отдельным странам были предъявлены конкретные требования по осуществлению или укреплению мер контроля за конфликтами интересов и проверки активов государственных должностных лиц в рамках общих требований ЕС по борьбе с коррупцией.

Таким образом, даже в отсутствие обязательной нормативно-правовой основы и непровержимых доказательств эффективности данных систем декларирование активов государственными должностными лицами стало де-факто стандартом Европейского союза по отношению к кандидатам в члены. Как уже отмечалось, все десять стран Центральной и Восточной Европы, вступивших в ЕС в XXI веке, ввели такие системы, отличающиеся большей или меньшей степенью эффективности, задолго до фактического их вступления в ЕС. Европейская комиссия продолжает изучать функционирование систем декларирования в странах, которые являются кандидатами на вступление в настоящее время.

На данный момент декларирование активов государственными должностными лицами стало частью всемирного стандарта, воплощенного в Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции, принятой в 2003 году. В пункте 5 статьи 8 Конвенции содержится «мягкий» стандарт, требующий от государств-участников стремиться, «в надлежащих случаях и в соответствии с основополагающими принципами своего внутреннего законодательства, устанавливать меры и системы, обязывающие публичных должностных лиц представлять соответствующим органам декларации, среди прочего, о внеслужебной деятельности, занятиях, инвестициях, активах и о существенных дарах или выгодах, в связи с которыми может возникать коллизия интересов в отношении их функций в качестве публичных должностных лиц».

В Конвенции вновь затрагивается вопрос раскрытия информации в связи с возвращением имущества, устанавливается требование, согласно которому «каждое Государство-участник рассматривает возможность создания, в соответствии со своим внутренним законодательством, эффективных систем, предусматривающих раскрытие финансовой информации относительно соответствующих публичных должностных лиц, и устанавливает надлежащие санкции за несоблюдение этих требований. Каждое Государство-участник также рассматривает возможность принятия таких мер, какие могут потребоваться, с тем чтобы позволить своим компетентным органам осуществлять обмен такой информацией с компетентными органами в других Государствах-участниках, когда это необходимо для расследования, заявления прав и принятия мер по возвращению доходов от преступлений, признанных таковыми в соответствии с настоящей Конвенцией» (пункт 5 статьи 52).

Данное требование Конвенции ООН – не более чем рекомендация рассмотреть данную обязанность, но, тем не менее, судя по формулировке из Руководства для законодательных органов по осуществлению Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции (UN, 2006, Paragraph 12, p. 4), становится понятно, что государства призываются к рассмотрению вопроса о введении таких систем декларирования и к тому, чтобы прилагать подлинные усилия в целях выявления возможностей совместимости таких систем с их правовыми системами.

Дополнительные рекомендации содержатся в Техническом руководстве к Конвенции ООН против коррупции (UN, 2009, pp. 25-26), в частности следующие:

- раскрытию подлежат все существенные виды доходов и активов должностных лиц (всех или начиная с определенного служебного уровня или сектора и/или их родственников);
- формы раскрытия позволяют отслеживать финансовое положение должностных лиц по сравнению с предыдущим годом;

- процедуры раскрытия исключают возможность сокрытия активов должностных лиц через другие механизмы или, по мере возможности, активов, держателем которых являются лица, к информации о которых государство-участник не имеет доступа (например, за границей или зарегистрированные на имя нерезидента);
- наличие надежной системы контроля доходов и активов физических и юридических лиц, например, в рамках налоговой системы, для обеспечения доступа к информации о физических и юридических лицах, связанных с государственными должностными лицами;
- обязанность должностных лиц обосновывать/доказывать источники своих доходов;
- предотвращение, насколько возможно, декларирования должностными лицами несуществующих активов, которые впоследствии смогут быть использованы для обоснования материальных ценностей, происхождение которых не имеет иного объяснения;
- достаточность человеческих ресурсов, профессиональной компетенции, технического потенциала и юридических полномочий надзорных органов для эффективного контроля;
- наличие надлежащих сдерживающих санкций за нарушение настоящих требований.

## ПРИМЕЧАНИЯ

1. Президент Гарри Трумэн, послание конгрессу, 27 сентября 1951 года. В английском тексте цитируется по: Mackenzie, G.C., Hafken, M. *Scandal Proof. Do Ethics Laws Make Government Ethical?* Brookings Institution Press (2002), p.19.
2. <http://www.oas.org/juridico/english/Treaties/b-58.html>
3. [http://www.africa-union.org/Official\\_documents/Treaties\\_%20Conventions\\_%20Protocols/Convention%20on%20Combating%20Corruption.pdf](http://www.africa-union.org/Official_documents/Treaties_%20Conventions_%20Protocols/Convention%20on%20Combating%20Corruption.pdf)
4. Это входило в так называемые «копенгагенские критерии, см.: Presidency conclusions. Copenhagen European Council - 21-22 июня 1993 года.  
[http://www.europarl.europa.eu/enlargement/ec/pdf/cop\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/enlargement/ec/pdf/cop_en.pdf)

## ЛИТЕРАТУРА

- Anechiarico, F. and J.B. Jacobs (1996), *The Pursuit of Absolute Integrity: How Corruption Control Makes Government Ineffective*, University of Chicago Press.
- Burdescu, R., G.J. Reid, S. Gilman and S. Trapnell (2009), *Stolen Asset Recovery – Income and Asset Declarations: Tools and Trade-offs*, The World Bank, United Nations Office of Drugs and Crime.
- Mackenzie, G.C. and M. Hafken (2002), *Scandal Proof: Do Ethics Laws Make Government Ethical?*, Brookings Institution Press.
- Rohr, J.A. (1998), *Public Service Ethics, and Constitutional Practice*, University Press of Kansas.

United Nations (UN) (2006), Legislative Guide for the Implementation of the United Nations Convention Against Corruption,  
*[http://www.unodc.org/pdf/corruption/CoC\\_LegislativeGuide.pdf](http://www.unodc.org/pdf/corruption/CoC_LegislativeGuide.pdf)*.

UN (2009), Technical Guide to the United Nations Convention against Corruption,  
*[http://www.unodc.org/documents/corruption/Technical\\_Guide\\_UNCAC.pdf](http://www.unodc.org/documents/corruption/Technical_Guide_UNCAC.pdf)*, accessed 30 June 2010.





ЧАСТЬ II

ГЛАВА 2

**ЦЕЛИ СИСТЕМ ДЕКЛАРИРОВАНИЯ АКТИВОВ**

*Контроль в отношении конфликтов интересов:* В Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции прямо упоминается возможность «коллизии интересов» в качестве основного критерия определения информации, подлежащей декларированию. Это отражает факт, что контроль за конфликтами интересов является наиболее распространенной целью использования деклараций государственных должностных лиц. Можно сказать, что предупреждение конфликтов интересов – узкая область рассмотрения вопроса о том, может ли тот или иной интерес влиять на исполнение должностных обязанностей. В то же время, существует и более широкая обеспокоенность по поводу подотчетности государственного сектора в связи с более общей возможностью оценки деятельности государственных должностных лиц, включая их потенциальные личные мотивы.

#### **Вставка 2.1. Конфликт интересов**

Согласно Руководству ОЭСР, конфликт интересов - это «конфликт между общественно-правовыми обязанностями и частными интересами государственного должностного лица, при котором его частные интересы способны неправомерным образом повлиять на выполнение им официальных обязанностей или функций» (OECD, 2003, p. 24).

Существование конфликта интересов само по себе не означает, что данное должностное лицо причастно к коррупции. Это означает лишь, что должностное лицо находится в состоянии конфликта между его должностными обязанностями и частным интересом, например, когда от него зависит присуждение контракта на государственные закупки компании, владельцем которой является это должностное лицо или его близкий родственник. Он/она может отдать предпочтение общественному интересу в ущерб своему собственному, но, тем не менее, существует серьезный риск того, что должностное лицо поддастся соблазну в ущерб общественному интересу. Более того, действия, предпринимаемые в условиях конфликта интересов, могут подорвать общественное доверие к таким действиям.

Необходимо отличать фактические конфликты интересов от кажущихся конфликтов интересов, когда лишь «возникает мнение о том, что частные интересы государственного должностного лица способны неправомерным образом повлиять на выполнение им функциональных обязанностей, но в реальности этого не происходит», а также от потенциальных конфликтов интересов, возникающих в тех случаях, «когда государственное должностное лицо имеет такие частные интересы, которые могут привести к конфликту интересов, если этому должностному лицу предстоит выполнять соответствующие (т.е. конфликтующие с частными интересами) официальные обязанности в будущем» (OECD, 2003, p. 58).

В соответствии с требованиями пункта 4 статьи 7 Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции, «каждое Государство–участник стремится, в соответствии с основополагающими принципами своего внутреннего законодательства, создавать, поддерживать и укреплять такие системы, какие способствуют прозрачности и предупреждают возникновение коллизии интересов». Однако разработка конкретных политических мер для контроля над конфликтами интересов является обязанностью национальных законодателей.

Общие подходы к разрешению конфликта интересов включают: а) определение конфликта интересов в целом и предписание государственным должностным лицам признать его и воздерживаться от действий

в конкретных ситуациях; b) определение ряда конкретных ситуаций, несовместимых с выполнением должностных обязанностей (например, запрет на определенные внештатные виды деятельности и установление категорий лиц, в отношении которых должностное лицо не может принимать решения); и c) обнародование фактов существования конфликта интересов в расчете на то, что общественный надзор заставит государственных должностных лиц действовать в общественных интересах вопреки их частным интересам (этот подход чаще всего используется применительно к членам парламента и другим политическим должностям). В то время как конкретные страны отдают большее предпочтение одному из вышеуказанных подходов, многие из них используют элементы каждого из них.

*Транспарентность и подотчетность государственного сектора.* Наряду с предупреждением конфликтов интересов наиболее распространенными заявленными целями систем декларирования является более широкая забота о транспарентности, подотчетности государственных служащих, доверия и профессиональной этики. Эти цели отнюдь не противоречат одна другой и отражают политический акцент, который делается в той или иной системе. С исторической точки зрения, право подачи запросов правительству расширилось и породило более широкое право на доступ к информации, которой владеют органы государственного управления. Когда общественности предоставляется доступ к содержанию деклараций государственных должностных лиц, данный инструмент, по сути, расширяет право на доступ к информации (или свободу информации, как это право часто называют) о частной жизни государственных должностных лиц.

Пожалуй, более сильный упор на предупреждении конфликтов интересов делается, например, в Соединенном Королевстве с его «нежеланием вводить требования о раскрытии личных и семейных доходов и активов, причем причина этого заключается в желании избежать вторжения в частную жизнь, которое подразумевают такие требования. Подход Великобритании основан на предпосылке о том, что все государственные должностные лица должны декларировать любые материальные и даже нематериальные интересы, в отношении которых другие могут обоснованно заподозрить влияние на деятельность должностных лиц. Транспарентность и подотчетность – ключевые вопросы британской системы» (Villoria-Mendieta, 2005, стр. 18).

В США несколько большее значение придается общей подотчетности и профессиональной этике. Судя по всему, в Центральной и Восточной Европе требования о повышении транспарентности сами по себе стали одним из определяющих факторов (в дополнение к условиям, предъявляемым ЕС) в распространении систем декларирования активов государственными должностными лицами.

#### **Вставка 2.2. Практика раскрытия информации в Соединенных Штатах Америки – многоуровневый подход**

Первоначально требование о раскрытии информации было введено в 1965 году, преобразовавшись в систему с принятием Закона «Об открытости правительства» 1976 года, Закона «Об этике в правительственных учреждениях» 1978 года и Закона «О реформе этики» 1989 года.

Система раскрытия информации в Соединенных Штатах представляет собой строго централизованную и основанную на соблюдении требований систему надзора за профессиональной этикой,<sup>1</sup> главной целью которой является обеспечение транспарентности и предупреждение конфликтов интересов. Данная цель подкрепляется самим устройством системы, в которой функции соблюдения требований декларирования и обнаружения конфликтов интересов отделены от функций проверки и выявления правонарушений.

США представляют собой интересный пример во многих отношениях, они рассматриваются в

многочисленных исследованиях и изданиях, поэтому цель данной вставки – обратить внимание на две уникальные черты американской системы: *многоуровневый подход* и *воздействие публичного доступа к информации*, содержащейся в декларациях, на работу системы.

### **Многоуровневый подход**

Система требований к раскрытию личной финансовой информации в США включает различные уровни: от должностных лиц *федерального уровня* до уровня *штатов* (во всех штатах, за исключением трех, существуют свои собственные системы декларирования активов) и *местных органов самоуправления* (например, города Нью-Йорка). Кроме того, существуют отдельные системы для различных ветвей власти с акцентом на должностных лиц, занимающих высокие посты. Например, для органов исполнительной власти обучение и консультативные услуги по вопросу о различных кодексах поведения и нормативно-правовых ограничениях предоставляются Управлением по этике в правительстве (УЭП) и специально назначенными должностными лицами в различных учреждениях. Что касается законодательной власти, данные вопросы рассматриваются комитетом по стандартам поведения должностных лиц палаты представителей и специальным комитетом по этике сената США. В судебных органах надзор за соблюдением этических стандартов осуществляется комитетом по кодексам поведения Юридической конференции.

### **Воздействие публичного доступа к информации, содержащейся в декларациях об активах**

Американская система предусматривает как конфиденциальные, так и доступные для общественности декларации об активах. На федеральном уровне кандидаты на выборные должности, выборные должностные лица и назначаемые должностные лица высокого уровня обязаны подавать *публичный отчет* о личном финансовом положении. Аналогичные требования об отчетности государственных должностных лиц существуют, в частности, для выборных должностных лиц законодательной власти и для федеральных судей. В органах исполнительной власти для должностных лиц, занимающих менее ответственные посты, все же связанные с принятием решений, предусмотрено также требование о *конфиденциальном раскрытии финансовой информации*. Более 20 000 публичных отчетов подается ежегодно должностными лицами в органах исполнительной власти и несколько тысяч в законодательных органах власти. Кроме того, около 280 000 отчетов носят конфиденциальный характер (OECD, 2000).

Публичный доступ к информации, представленной в рамках раскрытия активов, не только способствует общей транспарентности системы, но и служит катализатором реформирования самой системы. Например, специализированная неправительственная организация – Центр по этике на государственной службе – готовит доклады о требованиях по раскрытию информации в законодательных собраниях штатов, начиная с 1999 года, им разработана своя собственная система ранжирования, в основе которой лежит обследование, предназначенное для измерения степени публичного доступа к информации о заработной плате, инвестициях, личных финансах, активах в недвижимости и об иной деятельности вне выполнения ими законодательных функций. Низкий рейтинг, присвоенный Центром штату Луизиана, побудил губернатора штата Бобби Джиндала настоять на принятии всеобъемлющего пакета мер по укреплению этики вскоре после вступления им в должность в январе 2008 года. Он подписал законопроекты, входящие в данный пакет, 3 марта 2008 года, и новые законы вступили в силу в январе 2009 года. Эти законы требуют от законодателей раскрытия их сторонних финансовых интересов – в Луизиане такое требование о раскрытии информации введено впервые. В результате инициативы Джиндала Луизиана взлетела на первое место по этике среди всех 50 штатов.

Еще одна цель, которая часто заявляется или подразумевается в системах декларирования активов, заключается в *проверке законности доходов и материального положения*. Международными стандартами не устанавливается непосредственной связи между декларированием и необходимостью мониторинга активов государственных должностных лиц. Помимо предупреждения конфликтов интересов и подотчетности в государственном секторе, государства обычно стремятся установить какой-либо контроль за доходами всех, а не только отдельных проживающих в них граждан. В то же время, в некоторых странах укоренилась идея о том, что декларации государственных должностных лиц должны служить особым

инструментом контроля материального положения. В таких случаях господствует мысль о том, что государственные должностные лица должны подвергаться более серьезной проверке, чем население в целом.

Впервые раскрытие финансовой информации в качестве средства контроля материального положения должностных лиц было применено в Гонконге (Messick, 2009, стр. 13). Хотя подобная практика не очень распространена, в некоторых странах также делается акцент на мониторинг активов. Примером такого подхода служит Албания, где заявленной целью Закона «О декларировании и ревизии активов и финансовых обязательств выборных должностных лиц и некоторых государственных должностных лиц» является «определение правил декларирования и ревизии, законности источников их создания и финансовых обязательств выборных должностных лиц, государственных служащих, их семей и лиц, состоящих с ними в родстве»<sup>1</sup>.

С точки зрения реализации, надлежащий мониторинг законности активов и доходов представляется технически и юридически более сложной задачей, чем просто контроль над конфликтами интересов. С другой стороны, эффективный контроль над конфликтами интересов в значительной мере зависит от верного понимания данного вопроса и надлежащей культуры государственных служащих, поэтому проведение его в жизнь при помощи исключительно нормативно-правовых мер представляется практически невозможным.

*Политические соображения и отсутствие политических целей.* Довольно большой объем аналитической информации по данному вопросу свидетельствует о том, что нередко введение и развитие систем декларирования (так же, как и многие другие законодательные акты, связанные с вопросами этики государственных должностных лиц) происходит главным образом с целью достижения каких-либо конкретных политических преимуществ – например, укрепления доверия к новому правительству, повышения шансов на переизбрание переживающих скандал за скандалом политических партий, либо из желания угодить международным донорам. К примеру, существуют подробные аналитические исследования, свидетельствующие о том, что новые президенты США неоднократно пытались подчеркнуть свое этическое превосходство над предыдущими администрациями, в кратчайшие сроки разрабатывая новые – и нередко обременительные – нормы этики, практически не обращая внимания на ожидаемые последствия предлагаемых перемен.

Во многих странах Центральной и Восточной Европы мощным стимулом к принятию различных законов по борьбе с коррупцией стало их стремление вступить в Европейский союз: ведь в конечном итоге для многих правительств это самый легкий способ продемонстрировать свою решимость принять меры по решению проблемы коррупции. Задача стран-кандидатов на вступление была в значительной мере облегчена в силу того факта, что у Европейской комиссии никогда не было никаких убедительных доказательств эффективности каких бы то ни было решений, связанных с декларированием активов государственными должностными лицами. В результате этого практически любые продемонстрированные усилия стран по укреплению своих систем – даже по большей части чисто формальные – как правило, рассматривались как доказательство прогресса.

Кроме того, введение систем декларирования активов государственными должностными лицами и других мер по борьбе с коррупцией в других частях мира было отчасти вызвано нажимом со стороны международных и национальных организаций – доноров (например, Совета Европы, ЮСАИД и Всемирного банка). Как правило, соблюдение международных стандартов или выполнение требований доноров указываются в числе заявленных целей систем

декларирования, но на деле именно этот фактор может быть значительными или даже решающим стимулом к введению таких систем.

Это не значит, что системы, введенные в силу тех или иных аналогичных политических соображений, непременно бесполезны или неэффективны. В самом деле, меры по борьбе с коррупцией могут быть важны, даже если их последствия носят главным образом чисто символический характер. В то же время, акцент на символическое значение той или иной меры и отсутствие настоящих политических целей в техническом смысле часто приводят к игнорированию расходов и отрицательным последствиям, а также к беспечному отношению к необходимости создания истинно эффективного механизма реализации. Слишком многим странам трудно определить стоимость введения систем декларирования, и немалое их количество сталкивается с массовым несоблюдением требований государственными должностными лицами, по крайней мере, в первые годы после введения таких систем.

В силу всего вышеизложенного, при введении и изменении систем декларирования важно проводить надлежащие политические обсуждения. Хотя международные организации могут служить мощным катализатором перемен, им следует уделять должное внимание соответствующим политическим дискуссиям с партнерами внутри стран – НПО, средствами массовой информации, правительственными учреждениями и т.п.

## ПРИМЕЧАНИЯ

1. Статья 1 Закона «О декларировании и ревизии активов и финансовых обязательств выборных должностных лиц и некоторых государственных должностных лиц». Несомненно, если посмотреть на систему Албании в целом, становится понятно, что контроль за конфликтами интересов также является одной из ее важных целей.

## ЛИТЕРАТУРА

- Mackenzie, G.C. and M. Hafken (2002), *Scandal Proof: Do Ethics Laws Make Government Ethical?*, Brookings Institution Press, Chapter Three: “Building the Bastion, 1961-2000”.
- Messick, R. (2009), “Income and Assets Declarations: Issues to Consider in Developing a Disclosure Regime”, *U4 Issue*, Issue 2009:6.
- OECD (2000), *Trust in Government: Ethics Measures in OECD Countries*, OECD, Paris.
- OECD (2003), *Managing Conflict of Interest in the Public Service: OECD Guidelines and Country Experiences*, OECD, Paris.
- Villoria-Mendieta, M. (2005), *Conflict-of-Interest Policies and Practices in Nine EU Member States: A Comparative Review*, SIGMA Paper No. 36.

ЧАСТЬ II

ГЛАВА 3

**НОРМАТИВНО-ПРАВОВАЯ БАЗА И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЕ УСТРОЙСТВО**

### 3.1. Нормативно-правовая база

В различных странах нормативно-правовая база декларирования активов государственными должностными лицами основывается на различных видах законодательных актов. Обычно декларирование активов регулируется специальным законом или разделом закона, устанавливающим цели, охват и структуру системы. Они различаются в зависимости от того, являются ли декларации важной составляющей всеобъемлющего законодательства по борьбе с коррупцией или всего лишь одной из многих процедур, предусмотренных правовой базой гражданской службы. Вид правовых основ также различаются в зависимости от того, расцениваются декларации в качестве общего инструмента содействия подотчетности политических государственных должностных лиц или более всеобъемлющего инструмента по борьбе с коррупцией для государственного аппарата в целом.

Уровень регулирования (например, конституция, законы, указы исполнительной власти) может быть важным, если требования о раскрытии информации об активах оспариваются в связи с возможным вторжением в частную жизнь. Включение положений о декларировании активов государственными должностными лицами в конституцию – вариант довольно нетипичный, хотя с правовой точки зрения это было бы самой сильной формой закрепления требований о декларировании активов государственными должностными лицами. На деле ни в США, ни в европейских и центральноазиатских странах нет конституционных положений, требующих от государственных должностных лиц декларирования активов (хотя в конституциях можно видеть некоторые положения, связанные с конфликтами интересов). Колумбия представляет собой редкий пример страны, в которой конституция обязывает гражданских служащих декларировать общую сумму их материальных активов и доходов под присягой перед вступлением в должность, при выходе в отставку или в ситуациях, когда их отставки требуют компетентные органы.<sup>1</sup>

Основные варианты кратко обсуждаются ниже с указанием примеров конкретных стран. Все существующие варианты можно сгруппировать в три основные категории – общее законодательство о регулировании государственной службы; специальное законодательство о декларировании, о конфликтах интересов и о борьбе с коррупцией; и специальные нормы, регулирующие отдельные ветви власти или учреждения.

#### Общее законодательство

- *Декларирование в гражданской (государственной) службе и законодательство об административной процедуре.* Законодательство о гражданской (государственной) службе и административной процедуре обычно связано с двумя отдельными областями регулирования, но все же оно обсуждается в одном разделе, поскольку обе эти области представляют собой части основных нормативно-правовых рамок для государственного аппарата, а не какой-то особый проект по борьбе с коррупцией. В зависимости от страны, законы о государственной службе могут относиться только к



тем публичным должностным лицам, которые не занимают политических постов в администрации исполнительной власти (обычно их называют гражданскими служащими), или иметь гораздо более широкий охват и распространяться также на судебные органы и/или на политических назначенцев и выборных должностных лиц.

- В этой категории существуют две основные разновидности регулирования. Одна из них предусматривает обязанность подавать декларации, установленные законодательством, на регулярной основе – с оговоркой такой процесс можно назвать собственно декларированием. Примерами такого подхода служат Беларусь и Украина, хотя в обеих этих странах соответствующие нормативные положения связаны с конкретным законодательством по борьбе с коррупцией.
- Вторая разновидность состоит в обязанности уведомлять вышестоящих руководителей о работе по совместительству и о частных интересах, причем не обязательно в форме подачи декларации. Примерами является закон о федеральных служащих (*Bundesbeamtengesetz*) в Германии, а также законы об административной процедуре в Германии, Норвегии, Швеции и т. д.
- В случае применения первого варианта регулирования в законе о гражданской (государственной) службе могут также содержаться ссылки на положения конкретных законов по борьбе с коррупцией, однако, особенно в случае применения второго варианта регулирования, декларирование или уведомление считается не частью серьезных усилий по борьбе с коррупцией, а скорее элементом обычных мер предосторожности, используемых в гражданской службе.
- *Кодексы этики и внеправовое регулирование.* Обязанность подавать декларации или, что встречается чаще, уведомлять вышестоящих руководителей об имеющихся отношении к делу частных интересах или работе по совместительству может быть закреплена также в кодексах поведения или этики, либо рекомендательных принципах, которые могут даже не иметь силы закона. В то же время, они могут быть частью трудового соглашения с государственными должностными лицами. В некоторых странах такие процедуры могут рассматриваться, скорее, как проявление воли представителей данной профессии, то есть самих гражданских служащих, придерживаться определенных стандартов и процедур. Примерами такого подхода служат Этические принципы государственной службы (*Etiske retningslinjer for statstjenesten*) в Норвегии и Руководство по надлежащему поведению в государственном секторе (*God adfærd in det offentlige*), которое было принято в 2007 году в Норвегии.

#### Специальное законодательство

- *Декларирование в качестве элемента законодательства по предупреждению конфликтов интересов и борьбе с коррупцией.* Такой подход наиболее четко подчеркивает важность декларирования для предотвращения конфликтов интересов и коррупции. Такие законы наиболее распространены в странах, которые претерпели переход от социалистической системы правления.<sup>2</sup>
- *Специальные законы о декларировании.* Это специальные законодательные акты, регулирующие исключительно или преимущественно вопросы декларирования активов государственными должностными лицами. Аналогично первой категории

регулирования, эти законы рассматриваются как часть законодательства по борьбе с коррупцией. Когда система декларирования носит сложный характер и опирается на подробные и всеохватывающие положения, наличие отдельного закона может быть обоснованным вариантом с точки зрения правовой процедуры. Наличие отдельного закона о декларировании реже встречается в странах Западной Европы.<sup>3</sup>

Специальные правила для отдельных ветвей власти и учреждений

- *Внутренние правила парламентов и кабинетов министров.* Декларирование на основе внутренних правил является широко распространенной практикой для законодательных органов, а в некоторых странах кабинетов министров. В таких случаях с инициативой о введении такой обязанности выступает сам законодательный орган (или кабинет министров), часто под нажимом общественности, с целью укрепления подотчетности политической ветви государственного сектора. Нередко требования на этот счет включаются в парламентские правила процедуры, но иногда принимаются и специальные документы. Например, в Германии соответствующие положения включены в Приложение 1 к Правилам процедуры бундестага. В Испании декларации предусмотрены Регламентом парламента. В то же время, общая система носит более всеобъемлющий характер и основывается на комплексе законодательных актов.
- *Декларирование как часть законодательства о конкретных ветвях власти, секторах и органах.* Как правило, это ситуации, когда та или иная система декларирования вводится для отдельных категорий государственных должностных лиц или для государственных должностных лиц, служащих в том или ином секторе или органе. К примеру, существуют системы деклараций для судей, отличные от систем для остальных государственных должностных лиц. Примером такого подхода служит Российская Федерация (Закон «О статусе судей в Российской Федерации» с поправками, принятыми в декабре 2008 года).
- *Внутренние правила.* Включение обязанности подачи деклараций во внутренние правила органов исполнительной власти – явление нетипичное. В то же время, иногда эта процедура используется в отдельных органах качестве элемента внутренних мер контроля (например, в налоговой администрации и в таможене Косово). Возможное преимущество в таком случае заключается в том, что декларации с наибольшей вероятностью будут использоваться для контроля со стороны вышестоящего руководства.

#### **Вставка 3.1. Внутренние системы декларирования в Косово\***

В налоговой администрации и таможене Косово существуют внутренние системы декларирования активов, применимые к государственному сектору в целом. Кроме того, внутри налоговых и таможенных органов существуют их собственные системы декларирования активов, основанные на внутренних правилах. Эти системы охватывают большее число должностных лиц, служащих в этих двух сферах с повышенным риском коррупции, чем общенациональная система.

Группа по профессиональным стандартам (ГПС) налоговой администрации требует от всех сотрудников декларирования всего их имущества и интересов, а также имущества и интересов членов их семей и родственников. Содержание деклараций вводится в базу данных и проверяется, хотя это задача не из легких. Одна из трудностей проверки заключается в том, что закон не позволяет ГПС расследовать источники происхождения имущества, а другая – в целом недостаточная информация о гражданах и имуществе, что облегчает сокрытие имущества государственных должностных лиц посредством его

регистрации на чужое имя. ГПС также рассматривает ситуации конфликта интересов и принимает решения об уместности работы по совместительству в каждом отдельном случае. В рамках налоговой администрации система основана на добровольных началах.

\* Информация, представленная в данной вставке, получена из исследования в рамках «Горизонтального обзора систем по борьбе с коррупцией в Косово» по проекту FRIDOM (Функциональный обзор и институциональная структура министерств), август 2009 года.

Вышеизложенными категориями не исчерпываются все возможные варианты. В некоторых странах к кандидатам на выборные должности применяются особые нормы, а в других определенную роль в работе систем декларирования могут играть обычаи.

### 3.2. Институциональное устройство

Обзор международного опыта указывает на ряд институциональных вариантов сбора и обработки деклараций государственных должностных лиц. Эти варианты можно разбить на две широкие категории – применение внутренних и внешних процедур. Последние могут быть специально предназначены для органов той или иной ветви власти либо охватывать всю государственную систему.

При помощи сравнительного анализа можно выявить два типа внутренних процедур:

- *Руководители учреждений, либо вышестоящее руководство, либо уполномоченные ими должностные лица.* Одна из самых типичных процедур, как правило, предусматривает подачу деклараций должностными лицами их вышестоящим руководителям (либо специализированным подразделениям самих учреждений). Вышестоящие руководители (подразделения) могут иметь специальные полномочия по независимой проверке деклараций, а могут их не иметь. Такой подход наиболее полезен в тех случаях, когда целью подачи деклараций является предотвращение конфликтов интересов, поскольку руководители, как правило, наиболее полно представляют себе служебные обязанности соответствующих государственных должностных лиц и могут судить о том, может ли вступать с ними в противоречие тот или иной интерес.<sup>4</sup> В то же время, такой вариант может оказаться менее эффективным в системах, где предупреждение конфликтов интересов не является обычной частью внутренней процедуры и практики государственной администрации, где вышестоящие руководители не выполняют свои организационные функции надлежащим образом.
- *Внутренние процедуры в законодательных органах и кабинетах министров.* Такие системы распространены в тех случаях, когда для членов (и сотрудников) парламента предусмотрены особые требования по декларированию активов, например, в бундестаге Германии, в палате представителей и сенате Ирландии, конгрессе Испании, палате лордов и палате общин Соединенного Королевства. Подобные процедуры основаны на принципе, гласящем, что законодательные органы должны работать независимо ни от кого, осуществляя контроль за своими членами и, там где это предусмотрено, применяя санкции против них. В некоторых странах правительства также ведут отдельные реестры для деклараций, подаваемых министрами, при помощи соответствующих внутренних процедур в кабинетах министров – например в Дании.

Процедуры внешнего контроля отличаются большим разнообразием:

- Специализированные органы и учреждения по борьбе с коррупцией (по предупреждению конфликтов интересов), которые работают с декларациями должностных лиц. Учитывая рост количества специализированных органов по борьбе с коррупцией в различных регионах, такие учреждения становятся типичным способом работы с декларациями государственных должностных лиц. Многие такие учреждения объявляются независимыми, хотя степень их реальной автономии в значительной мере варьируется. Их мандаты и полномочия также варьируются, однако анализ данного вопроса выходит за рамки настоящего исследования. В таких системах декларирование считается ключевым инструментом борьбы с коррупцией, и часто они самым решительным образом отделяются от основных систем мониторинга активов физических лиц, например в Косово, Черногории, Сербии и Словении. Реже создается специальное учреждение, единственной или главной задачей которого является обработка и проверка деклараций государственных должностных лиц и состояния их активов, например, в Албании и Румынии.
- *Налоговые органы.* В ситуациях, когда хотя бы одна из целей системы заключается в мониторинге состояния активов, широко распространена практика наделения налоговых органов полномочиями по сбору и обработке деклараций государственных должностных лиц. Причина такого решения вполне очевидна, поскольку мониторинг доходов представляет собой одну из главных задач налоговых органов, не только в отношении государственных должностных лиц. В странах, где государственные должностные лица являются лишь одной из категорий жителей, обязанных подавать налоговые декларации, функции реализации системы декларирования естественным образом ложатся на налоговые органы, как, например, в Армении и Казахстане.
- *Органы по гражданской (государственной) службе.* В тех странах, где существуют специальные органы для всей гражданской (государственной) службы, такие органы иногда наделяются полномочиями по проведению в жизнь систем декларирования активов государственными должностными лицами. Мандаты некоторых из них ограничены исключительно органами исполнительной власти, в других случаях мандаты распространяются также на законодательную и судебную власть, по крайней мере, в том, что касается управления системой декларирования, например, в Грузии и Кыргызстане.
- *Парламентские органы.* Существуют примеры, когда сбором и/или проверкой деклараций, поданных не только членами и сотрудниками парламентов, но и должностными лицами других ветвей власти, занимаются парламентские органы. Например, в Эстонии высшие должностные лица подают декларации в комитет парламента. Выбор такой процедуры может быть обусловлен различными причинами. Существует мнение, что максимальная приближенность к законодательным органам обеспечивает такой уровень прозрачности и возможности для надзора со стороны оппозиции, что сам этот факт сводит к минимуму вероятность незаконного политического или иного вмешательства. Более того, члены парламентов избираются народом, и в силу этого в большей степени подотчетны общественности, чем какие бы то ни было другие осуществляющие контроль должностные лица.
- *Судебные органы.* Существует две различных версии данного варианта. В рамках некоторых систем судьи подают декларации в специальные органы, действующие в рамках судебной власти, как, например, в Дании. Это может отражать уважение к независимости судебной власти, но в некоторых системах судебные органы также

отвечают за сбор деклараций должностных лиц и других ветвей государственной власти, например, конституционный суд в Португалии. Поскольку должностные лица судебных органов должны демонстрировать высокую степень политической нейтральности и независимости во всех странах, это еще один способ предотвратить вероятность политического или иного вмешательства в данный процесс. Один из вариантов данного подхода используется во Франции, где Комиссия по финансовой транспарентности в политической жизни состоит в основном из должностных лиц судебных органов.

- *Другие учреждения.* Это могут быть высшие контрольно-ревизионные органы (например, в Болгарии и в прошлом в Эстонии для некоторых государственных должностных лиц), учреждения исполнительной власти помимо налоговых ведомств и ведомств по общей гражданской (государственной) службе и т.п.

В ряде стран применяются несколько из вышеупомянутых вариантов одновременно. Так, в Эстонии и Литве некоторые категории должностных лиц подают свои декларации в централизованные органы, тогда как другие подают их своим руководителям. В основном, это отражает признание того факта, что декларирование активов государственными должностными лицами на различных уровнях обуславливает необходимость обработки деклараций, соответственно, на разных институциональных уровнях.

**Таблица 3.1. Виды учреждений, ответственных за реализацию систем декларирования активов государственными должностными лицами**

Страна	Вид учреждения	Название
Албания	- Специализированный орган по декларированию и аудиторской проверке (для всех ветвей власти)	- Высшая инспекция по декларированию и ревизии активов
Азербайджан	- Специализированный орган по борьбе с коррупцией - Уполномоченное учреждение для членов парламента - Уполномоченные органы, назначаемые главами учреждений	- Комиссия по борьбе с коррупцией - Для членов парламента – орган, назначенный парламентом - Финансовый (счетный) орган, установленный руководством государственных органов
Беларусь	- Налоговые органы и специально назначенные должностные лица/ подразделения внутри государственных учреждений	- Министерство по налогам и сборам - Отделы кадров государственных органов - Руководители вышестоящих органов
Босния и Герцеговина	- Избирательная комиссия (для всех ветвей власти)	- Центральная избирательная комиссия
Болгария	- Национальное ревизионное управление (для всех ветвей власти)	- Отдел государственной регистрации Национального контрольно-ревизионного управления
Хорватия	- Специализированный (полу-парламентский) орган по контролю конфликтов интересов - Специальные процедуры для прокуроров и судей	- Комиссия по предупреждению конфликтов интересов (для государственных должностных лиц) - прокуратура и министерство юстиции для государственных прокуроров - Министерство юстиции для судей

Эстония	- Парламентский орган (для всех ветвей власти) и специально назначенные должностные лица и подразделения в государственных учреждениях	- Парламентский комитет - Депозитарий деклараций, назначенный руководителем учреждения или уполномоченного органа (например, местного органа власти)
Грузия	- Орган по государственной службе (для всех ветвей власти) - Налоговые органы	- Департамент в Бюро по государственной службе - Служба доходов министерства финансов
Казахстан	- Налоговые органы (для всех ветвей власти)	- Комитет по налогам министерства финансов
Косово	- Специализированный орган по борьбе с коррупцией (для всех ветвей власти)	- Управление по борьбе с коррупцией
Кыргызстан	- Орган по государственной службе (для всех ветвей власти)	- Управление по делам государственной службы
Латвия	- Налоговые органы и специализированный орган по борьбе с коррупцией (для всех ветвей власти)	- Департамент Государственной налоговой службы - Бюро по предотвращению и борьбы против коррупции
Литва	- Налоговые органы, специализированное учреждение по этике (для всех ветвей власти) и специально назначенные должностные лица/подразделения в государственных учреждениях	- Государственная налоговая инспекция - Главная комиссия по должностной этике - Специальные должностные лица или подразделения во всех государственных учреждениях
Македония	- Специализированный орган по борьбе с коррупцией и налоговые органы (для всех ветвей власти)	- Государственная комиссия по предупреждению коррупции - Государственное налоговое управление
Черногория	- Специальный орган по контролю за конфликтами интересов (для всех ветвей власти)	- Комиссия по предупреждению конфликта интересов
Румыния	- Специализированный орган по борьбе с коррупцией (для всех ветвей власти)	- Национальное агентство по служебной этике
Словения	- Специализированный орган по борьбе с коррупцией (для всех ветвей власти)	- Комиссия по предупреждению коррупции
Таджикистан	- Орган, отвечающий за государственную службу, и налоговый орган (для всех ветвей власти) - Должностные лица/подразделения в государственных учреждениях	- Департамент в Совете по государственной службе при Президенте Республики - Департамент в Налоговом комитете - Отделы кадров государственных учреждений
Украина	- Должностные лица/подразделения в государственных учреждениях	- Отделы кадров государственных учреждений

### 3.3. Общие и специализированные системы для различных ветвей государственной власти

В целом складывается впечатление, что более молодые демократии склонны учреждать общие и всеохватывающие системы для всех должностных лиц из всех трех ветвей власти – законодательной, исполнительной и судебной. При наличии таких систем тот факт, что судьи

подлежат той же системе декларирования, что и, к примеру, должностные лица органов исполнительной власти (и иногда контролируются органами исполнительной власти), редко считается проблемой.

Напротив, в более старых демократических странах различные процедуры для различных ветвей власти, как правило, складывались постепенно. К примеру, в Португалии довольно сложная система охватывает должностных лиц законодательной и исполнительной власти, но не судей (GRECO, 2008, pp. 7-8). В Испании для членов законодательных и исполнительных органов государственной власти действуют разные системы. В целом можно сказать, что в некоторых более старых демократических странах различные ветви власти выработали свои собственные правила в процессе долгой эволюции.

В то же время, разница между старыми и новыми демократиями не является единообразной для всех. В таких новых демократиях, как Сербия, существуют отдельные правила для должностных лиц судебной системы (судей и прокуроров) и прочих должностных лиц. В Венгрии существуют отдельные правовые положения, применимые к высшим должностным лицам, членам парламента и судьям (Правительство Венгрии, 2007). С другой стороны, Закон «Об этике в правительственных учреждениях» США предусматривает единую систему для всех трех ветвей государственной власти.

**Таблица 3.2. Специализированные и общие системы для разных ветвей власти (разными цветами показаны разные системы)**

Страна	Законодательная власть	Исполнительная власть	Судебная власть
Босния и Герцеговина			
Дания			
Франция			Деклараций нет
Германия		Деклараций нет	Деклараций нет
Венгрия			
Ирландия			Данных нет
Норвегия			Данных нет
Португалия			Данных нет
Российская Федерация			
Сербия			
Испания			Деклараций нет
Швеция			Данных нет
Соединенное Королевство*			Данных нет

Албания, Азербайджан, Беларусь, Болгария, Эстония, Грузия, Казахстан, Кыргызстан, Косово, Латвия, Литва, Македония, Черногория, Румыния, Словения, Украина и Соединенные Штаты имеют системы деклараций, распространяющиеся на все три ветви власти.

\* Столбец «Исполнительная власть» заштрихован зеленым, поскольку министрами – членами кабинета в Соединенном Королевстве традиционно являются члены парламента. В то же время, существуют отдельные процедуры, установленные в Министерском кодексе, а также правила, которые применяются к гражданским служащим.

Одной из основных причин, по которой более старые демократии предпочитают специализированные системы, является принцип разделения властей. Считается нецелесообразным, чтобы представители одной из ветвей власти имели какие-либо полномочия в отношении должностных лиц из другой ветви. Кроме того, в таких случаях подрывается система применения санкций, поскольку представитель исполнительных властей, как правило, не может применить такие санкции, как освобождение от должности, в отношении члена парламента. Как указано в исследовании ОЭСР, посвященном специальным органам по борьбе с коррупцией, «главное контрольное учреждение, ответственное за декларирование активов и предотвращение конфликта интересов, собирающее информацию обо всех выборных и высокопоставленных должностных лицах, включая членов правительства, парламента, судей и прокуроров, не может находиться внутри правительства, так как это может повлечь за собой нарушение принципа разделения властей» (Klemenčič, Stusek and Gaika, 2007, p. 18).

### 3.4. Единая или множественные декларации

Во многих странах существует единая форма деклараций для всех категорий государственных должностных лиц (в некоторых системах все же существуют различия между формами деклараций, которые подаются, к примеру, впервые, и теми, что подаются впоследствии ежегодно<sup>5</sup>). В то же время, существует четыре основных варианта, когда применяются разные формы деклараций, а иногда и разные процедуры их подачи и обработки.

- *Раздельные декларации об интересах и активах.* Хотя такой подход не очень широко распространен, в нем учитывается различная природа таких разных целей, как контроль материального положения и контроль над конфликтами интересов. Например, в Португалии лица, занимающие политические посты, и некоторые другие категории государственных должностных лиц подают как декларации об активах, так и декларации об интересах, причем последние направлены на контроль за факторами несовместимости.
- *Налоговые декларации и декларации об интересах.* Это вариант системы, представленной выше, используемый в странах, где только некоторые группы населения обязаны представлять налоговые декларации. В этом случае некоторые категории государственных должностных лиц в обязательном порядке подают декларации об активах и/или доходах в налоговые органы. Кроме того, должностные лица также обязаны подавать отдельные декларации об интересах. Основная причина такой схемы состоит в том, что активы и доходы государственных должностных лиц контролируются точно так же и в рамках той же системы, что и активы и доходы остальных граждан. Пример такого подхода можно видеть в Литве, где государственные должностные лица подают декларации о собственности и доходах в соответствии с Законом «О декларировании собственности и доходов», а декларации частных интересов подаются в соответствии с Законом «О согласовании государственных и частных интересов на государственной службе».
- *Разные декларации для разных категорий государственных должностных лиц.* В эту категорию входят все системы, где существуют различные процедуры для разных ветвей государственной власти. В то же время, в некоторых странах дифференциация осуществляется не между ветвями власти, а между различными уровнями старшинства должностных лиц (либо между политическими и так называемыми профессиональными уровнями). Это обосновывается тем, что к должностным лицам более высокого уровня должны предъявляться более строгие требования. Примером такого подхода служит Украина, где форма декларации состоит из шести частей. Все



должностные лица заполняют части 1–3, где речь идет о доходах и финансовых обязательствах, но только более высокие категории должностных лиц заполняют части 4–6, где требуются данные об активах. Разные декларации для разных категорий должностных лиц используются также в Ирландии. В некоторых системах применяются особые формы для кандидатов на официальные должности – например, в Беларуси и Грузии. В некоторых странах (или в соответствующих региональных и местных образованиях) отдельные декларации требуются от должностных лиц регионального и местного уровня, но, как отмечалось выше, в настоящем исследовании рассматриваются только системы национального уровня.

- *Разные декларации для государственных должностных лиц и для их родственников.* Данный вариант имеет значение в системах, которые не только обязывают государственных должностных лиц подавать данные в своих декларациях о супругах и других родственниках, но и требуют подачи отдельных деклараций от самих таких родственников. Если такая обязанность налагается на родственников должностных лиц, а данные деклараций отличаются от данных, декларируемых рядовыми налогоплательщиками, наличие отдельной формы, как правило, необходимо, поскольку родственники должностных лиц декларируют данные, отличающиеся от тех, что раскрываются самими должностными лицами. Обязанность *родственников* должностных лиц заполнять декларации может создавать особые проблемы, касающиеся охраны права на частную жизнь и конфиденциальности информации, например в отношении подробностей конфиденциальных договоров.

### **3.5. Защита органов, ответственных за систему декларирования активов, от ненадлежащего влияния**

В некоторых системах предусмотрены определенные меры защиты ответственных органов от ненадлежащего влияния. Если проведение в жизнь системы декларирования государственных должностными лицами рассматривается как часть политики предупреждения коррупции, такие учреждения считаются органами по предупреждению коррупции в соответствии со статьей 6 Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции, пункт 2 которой гласит: «Каждое Государство-участник обеспечивает органу или органам, упомянутым в пункте 1 настоящей статьи, необходимую самостоятельность, в соответствии с основополагающими принципами своей правовой системы, с тем чтобы такой орган или органы могли выполнять свои функции эффективно и в условиях свободы от любого ненадлежащего влияния. Следует обеспечить необходимые материальные ресурсы и специализированный персонал, а также такую подготовку персонала, которая может потребоваться для выполнения возложенных на него функций».

Очевидно, органы по предупреждению коррупции не располагают той же степенью независимости, как судебные органы или даже специализированные подразделения полиции и прокуратуры по борьбе с коррупцией. Некоторые параметры, которые наиболее желательны в плане независимости таких учреждений, заключаются в следующем:

- четко обозначенные функции, мандат, юрисдикция, полномочия и отношения с другими учреждениями, механизмы подотчетности и т.п.;
- отдельная институциональная структура (не как подразделение более крупного ведомства исполнительной власти) или размещение в структуре независимых органов (например, в высшем контрольно-ревизионном учреждении);

- особые организационные процедуры по ограничению дискреционных полномочий, укрепление значения добропорядочности и объективных достоинств при назначении и увольнении руководителя учреждения и его сотрудников;
- гарантии устойчивого финансирования;
- эффективные механизмы подотчетности.<sup>6</sup>

В цели настоящего исследования не входит оценка средств защиты от ненадлежащего влияния во всех вышеупомянутых системах декларирования доходов, но, в то же время, здесь будет дано краткое описание наиболее важных эмпирических характеристик.

*Назначение/освобождение руководителя от должности.* Когда декларации обрабатываются в централизованном порядке, данная задача нередко доверяется органу, руководитель (а иногда и некоторые другие сотрудники) которого назначаются напрямую парламентом. Так обстоит дело, к примеру, в Албании, Боснии и Герцеговине, Косово, отчасти в Латвии<sup>7</sup>, Литве, Македонии и Словении.<sup>8</sup> Можно утверждать, что назначение парламентом приводит к прозрачности и контролю со стороны общественности, тем самым снижая риск влияния узких политических интересов. Данный аргумент может иметь или не иметь силу на практике, но здесь неизменно присутствует определенный элемент подотчетности общественности.

В некоторых странах назначения производятся на конкурсной основе, что позволяет укрепить процедуру подбора кандидатов (к примеру, такую процедуру проходят члены Государственной комиссии по предупреждению коррупции в Македонии, глава Бюро по предупреждению и борьбе с коррупцией в Латвии и президент Национального управления по этике в Румынии).

Еще одним способом монополизации процедур назначения является наделение правом выдвижения кандидатов лиц и учреждений вне парламента при сохранении за последним полномочий по назначению таких кандидатов. Так, в Литве кандидатуры пяти членов Главной комиссии по служебной этике предлагаются президентом республики, спикером сейма, премьер-министром, председателем Верховного суда и президентом Ассоциации местных органов власти. В Румынии кандидатура председателя Национального управления по этике выдвигается Национальным советом по этике (перед выдвижением кандидатуры проводится отбор на конкурсной основе). В Словении президент республики публично обращается ко всем заинтересованным сторонам с призывом выдвигать кандидатуры на пост председателя Комиссии по предупреждению коррупции.<sup>9</sup>

В иных случаях состав органа может определяться таким образом, чтобы никакие интересы не могли оказывать на него ненадлежащего влияния. Так обстоит дело во Франции, где Комиссия по финансовой транспарентности политической деятельности состоит из должностных лиц, представляющих разные – в основном судебные – органы.

В законах может предусматриваться исчерпывающий перечень ситуаций, при которых руководитель такого органа может быть снят.<sup>10</sup> Считается, что такой перечень конкретных причин для снятия с должности в сочетании с гарантией продолжения пребывания в ней в отсутствие таких причин ограничивает дискреционные полномочия и предотвращает возможность произвольного увольнения должностного лица.

*Подотчетность.* В случаях, когда руководитель органа назначается парламентом, как правило, присутствует соответствующий механизм обратной подотчетности законодательному органу (иногда также президенту и правительству). Например, в Словении надзор за Комиссией по предупреждению коррупции осуществляет комиссия Государственного собрания. В некоторых системах существуют еще более специфичные механизмы подотчетности по отношению к парламенту. К примеру, в Албании генеральный инспектор и верховные инспектора Высшей инспекции по декларированию и ревизии активов подают свои декларации о частных интересах Народному собранию, и оно подвергает их ревизии. Кроме того, генеральный инспектор может просить Собрание провести слушания по вопросам, которые он/она считают важными.

В ряде стран созданы специальные советы по надзору за антикоррупционными ведомствами, которые также рассматривают декларации государственных должностных лиц. Например, в Косово создан совет по надзору за деятельностью Агентства по борьбе с коррупцией, а в Румынии Национальный совет по этике для надзора за Национальным агентством Румынии по государственной этике. Кроме того, руководство румынского агентства проходит оценку качества на ежегодной основе, причем эта оценка дается посредством внешней независимой ревизии. Отношения между органами по борьбе с коррупцией и парламентами или надзорными советами никоим образом не являются простыми, что свидетельствует о том, что для необходимого сочетания надлежащей самостоятельности и подотчетности требуется тонкий баланс, который не всегда легко найти.

В некоторых случаях страны решили пойти еще дальше в прикреплении соответствующих органов к парламентам. К примеру, в Эстонии и Хорватии комиссии, ведающие декларированием, тесно связаны с их соответствующими законодательными органами. В Хорватии Комиссия по предупреждению конфликтов интересов избирает своего председателя из числа заслуженных общественных деятелей, которые не могут быть членами каких-либо политических партий, но четыре из семи членов Комиссии представляют парламент. В Эстонии глава парламентского комитета, ведающего декларациями высокопоставленных должностных лиц, также является членом парламента.

В странах с децентрализованными системами (сбор и обработка деклараций проводится теми учреждениями, в которых работают должностные лица), как правило, не существует особых мер защиты от ненадлежащего влияния. То же можно сказать и о системах, в которых за декларирование активов государственными должностными лицами отвечают налоговые органы (например, в Казахстане, Беларуси, Латвии, Македонии и Таджикистане).

### **3.6. Подключение налоговых органов к контролю материального положения**

Во многих странах системы декларирования активов государственными должностными лицами функционируют отдельно от налоговых администраций. В то же время, важно учитывать, что, поскольку системы декларирования преследуют цель контроля материального положения, в этом смысле их функции пересекаются с функциями налоговых органов. На деле налоговые органы должны быть самыми компетентными органами по мониторингу доходов и предотвращению извлечения доходов из незаконных и, следовательно, не облагаемых налогами источников. Ниже приводятся основные модели устройства, процедур подачи и обработки деклараций государственных должностных лиц, позволяющие увязать их с системами подачи налоговых деклараций и контроля за ними.

- *От государственных должностных лиц требуется подача налоговых деклараций.* В некоторых системах, где требование подачи налоговых деклараций распространяется только на некоторые конкретные категории лиц (то есть, когда не существует всеобщей обязанности декларировать доходы и материальное положение в целях налогообложения), государственные должностные лица должны подавать те налоговые декларации, которые предусмотрены в стране. В принципе, контролировать материальное положение таким образом возможно, хотя успех будет зависеть от эффективности деятельности налоговой администрации в целом. Такой подход вряд ли удовлетворяет требованиям предупреждения конфликтов интересов.
- *Налоговые декларации государственных должностных лиц подлежат раскрытию.* Это вариант предыдущего подхода, когда подотчетность должностных лиц общественности подкрепляется требованием представить копии их налоговых деклараций в какой-либо контрольный орган (помимо налоговой администрации), а в некоторых случаях также требованием их публичного раскрытия. К примеру, согласно Закону «Об этике» в Ирландии, как законодатели, так и должностные лица должны представлять свидетельства об уплате налогов не позднее, чем через 9 месяцев после своего избрания или назначения.
- *Данные из налоговых форм используются при заполнении деклараций государственных должностных лиц.* В некоторых странах, где государственные должностные лица обязаны подавать налоговые декларации наряду с рядовыми налогоплательщиками, государственные должностные лица включают свои налоговые данные в декларации, подаваемые в качестве должностных лиц. Это обеспечивает единообразие данных в системах сбора налогов и декларирования активов должностными лицами. Кроме того, это сокращает бремя для государственных должностных лиц в том смысле, что им нет нужды представлять одни и те же данные в двух разных форматах – для налоговых органов и для декларирования в качестве должностных лиц. Эстония служит примером ситуации, когда содержание деклараций государственных должностных лиц напрямую связано с формой для взимания подоходного налога (налогооблагаемый доход и доход от дивидендов за предыдущий год включается в налоговую форму для физических лиц и представляется в Налоговый совет).<sup>11</sup>
- *Требование о представлении двух деклараций – декларации о доходах и активах в налоговые органы и декларации об интересах в какой-либо другой орган.* В такой ситуации государственные должностные лица должны представлять две декларации: декларацию о доходах и активах в налоговые органы и декларацию об интересах в какой-либо другой специальный орган. Декларация о доходах и активах может совпадать с налоговой декларацией для других налогоплательщиков либо быть составлена по форме, разработанной специально для государственных должностных лиц. Основанием для введения подобных систем служит необходимость четкого разделения функций по контролю материального положения и функций по контролю над конфликтами интересов.
- *Налоговые органы отвечают за сбор и обработку деклараций должностных лиц.* В некоторых случаях даже при наличии требований к государственным должностным лицам об особых декларациях (например, когда от рядовых налогоплательщиков не требуется раскрытия интересов), такие декларации все равно представляются в налоговые органы и обрабатываются ими (иногда с применением особой процедуры). По крайней мере, частично такой подход используется, к примеру, в Латвии и Таджикистане.

- *Налоговая проверка.* Процедуры проверки деклараций должностных лиц могут дополняться в конечном итоге и налоговой проверкой. Такие проверки не всегда основаны на юридических текстах, связанных с контролем материального положения, т.е. на практике анализ доходов и активов государственных должностных лиц могут не являться исчерпывающим способом контроля государственных должностных лиц. К примеру, в Литве закон предоставляет Государственной налоговой инспекции право проверять сведения налоговых деклараций,<sup>12</sup> а в Латвии Государственная служба по доходам часто проводит налоговые проверки государственных должностных лиц по просьбе Бюро по предупреждению коррупции и борьбе с ней.

В некоторых странах в нормативно-правовых актах не предусматривается никакой увязки между системами декларирования активов государственными должностными лицами и системами налогообложения, хоть это и не исключает возможности сотрудничества между ними. В частности, данные нередко запрашиваются из налоговых органов для проверки деклараций государственных должностных лиц. Некоторые системы отличаются неэффективностью применительно к контролю материального положения государственных должностных лиц в силу того, что либо проверка деклараций должностных лиц слишком оторвана от налоговых органов, либо сами налоговые органы слишком слабы.

### 3.7. Нестабильность и устойчивость новых систем

Введение системы декларирования – задача сложная. Сложность особенно повышается там, где подобные системы направлены на решение далеко идущих и многочисленных задач, включая максимальный контроль над конфликтами интересов при одновременном максимально полном контроле материального положения государственных должностных лиц. Опыт показывает, что начальный период проведения в жизнь систем декларирования, как правило, особенно чреват трудностями. Это особенно справедливо в странах со слабым административным потенциалом и пробелами в функционировании системы верховенства закона.

Первые варианты систем декларирования часто не позволяют добиться решения поставленных задач; в них вскоре выявляются многочисленные дефекты. Среди этих дефектов следует отметить возможные недостаточные требования в отношении информации, подлежащей декларированию (либо неудачно сформулированные требования), слабость органов по осуществлению, недостаточность или отсутствие санкций за нарушения, громоздкие процедуры санкций за нарушения и т. п.<sup>13</sup> В силу этого не приходится удивляться тому, что одной из типичных характеристик стран переходного периода, которые ввели сложные системы декларирования в 1990-х годах и позднее, является большое количество принимаемых впоследствии (нередко серьезных) поправок к изначальным вариантам.

Ниже приводится несколько примеров. Болгарский Закон «О гласности в отношении имущества лиц, занимающих высокие государственные должности» был принят в 2000 году, но в период 2002–2008 гг. к нему ежегодно принимались поправки. В Литве система декларирования была введена в 1998 году, а поправки к действующим правилам принимались в 2000, 2004, 2005 и 2008 годах.<sup>14</sup>

Косово ввело свою систему декларирования в соответствии с Законом «О подавлении коррупции» в 2005 году. Декларации были впервые собраны в 2007 году, и в том же году началась разработка отдельного закона о декларировании и контроле активов высокопоставленных должностных лиц. Заявленной причиной необходимости нового закона

стало «расширение охвата закона путем увеличения числа должностных лиц, которые обязаны декларировать свои активы, что позволит Агентству по борьбе с коррупцией осуществлять контроль происхождения активов, а не только контроль за заполнением деклараций, а также посредством введения более четких санкций в случаях отказа от подачи деклараций».<sup>15</sup>

На момент подготовки настоящего исследования (сентябрь 2009 года) система в Эстонии была изменена, и соответствующий законопроект находился на рассмотрении в парламенте. В вопроснике Эстонии в качестве основных причин необходимости изменений отмечалась неэффективность системы (слишком широкий круг должностных лиц, подающих декларации, формальный<sup>16</sup> характер данных, формальный контроль и т.п.). Это отчасти свидетельствует о том, что дефекты первоначально принятых систем могут вскрываться только по мере их проведения в жизнь.

### **Вставка 3.2. Реформа режима декларирования активов – пример Эстонии**

Эстония во многих отношениях считается образцовой страной в вопросах этики и политики борьбы с коррупцией. Аналогичным образом, подходы, принятые ею при разработке и реформировании системы декларирования, также могут считаться примерами как самокритичной оценки, так и стремления к самосовершенствованию на основе такой оценки.

Система декларирования активов в Эстонии была создана в 1995 году и претерпевает постоянные преобразования с самого момента своего создания. Нормативно-правовая база данной системы заложена Законом «О борьбе с коррупцией» и Законом «О государственной службе» Эстонии. Так, в соответствии с Законом «О борьбе с коррупцией», члены Государственного собрания, главный судья Верховного суда, премьер-министр, президент Республики, председатель Банка Эстонии и Генеральный ревизор представляют декларации о своих экономических интересах в Специальный комитет по мерам по борьбе с коррупцией (для других категорий должностных лиц, перечень которых содержится в Законе «О борьбе с коррупцией», действует другой режим, сбор их деклараций осуществляется должностными лицами или органами, специально предназначенными для этой цели). Комитет несет ответственность за проверку правильности этих деклараций. Кроме того, Комитет отвечает за надзор за деятельностью членов парламента, особенно в том, что касается ограничений их занятости.

Информация, собранная Комитетом в рамках осуществления Закона «О борьбе с коррупцией», передавалась парламенту и раскрывалась для общественности. Первый доклад на эту тему («Обзор применения Закона о борьбе с коррупцией») был подготовлен и представлен в начале 2000 года. Помимо количественных данных и напоминания о введении профилактических мер в качестве первоочередной задачи, в документе также подчеркивались проблемы, которые были выявлены при применении Закона. Обработка деклараций об экономических интересах была впервые оценена Государственным счетным управлением летом 2000 года. Управление высказало довольно критичное мнение по поводу существующего механизма и пришло к выводу о том, что система контроля деклараций не действует надлежащим образом.

В ходе второго раунда оценки ГРЕКО в 2003 году одна из рекомендаций для Эстонии относилась непосредственно к вопросу декларирования активов. Эстонию призвали «*ix. пересмотреть систему деклараций об активах и интересах государственных должностных лиц, в частности в том, что касается доступа к данным, необходимым для контроля таких деклараций (пункт 54)*». В 2005 году было проведено исследование на предмет выяснения эффективности системы декларирования, которое и выявило конкретные недостатки существующей системы, включая превышение числа гражданских служащих, подающих декларации, над существующими возможностями их обработки, ненадежность форм, учитывая тот факт, что гражданские служащие отчитывались только о тех активах и доходах, которые были непосредственно связаны с ними самими и находились в их личной собственности, но не о тех, которые они имеют в своем распоряжении и которыми пользуются, обременительная система печатных материалов вместо электронных решений и т.п. – все эти проблемы присущи большинству систем декларирования активов в мире. На основании результатов данного исследования и рекомендаций ГРЕКО была инициирована реформа системы декларирования активов, и Министерством юстиции Эстонии был подготовлен новый законопроект, который в 2009 году был представлен на рассмотрение в парламент.

Это новое законодательство направлено на совершенствование ряда элементов, в частности, ограничение числа подающих декларации должностных лиц до такого уровня, который был бы управляемым с точки зрения мониторинга, уточнение категорий активов и обязанность должностных лиц включать те, которыми они на деле пользуются, введение электронной базы данных с предварительно заполненными формами (по аналогии с теми, что были введены в системах налоговой отчетности Дании и Швеции), с использованием данных из различных источников, которые должностные лица просто проверяют и добавляют недостающие данные, введение более высоких стандартов отчетности и более широких инструментов проверки как для Комитета, так и для руководителей соответствующих учреждений, в которых заполняются декларации и т.д.

## ПРИМЕЧАНИЯ

1. Конституция Колумбии (1991 г.), статья 122.  
*[http://confinder.richmond.edu/admin/docs/colombia\\_const2.pdf](http://confinder.richmond.edu/admin/docs/colombia_const2.pdf)*.
2. Примеры таких законов существуют в Азербайджане (Закон «О борьбе с коррупцией», особый закон, в котором излагаются применимые процедуры), Эстонии (Закон «О противодействии коррупции»), Казахстане (Закон «Об усилиях по борьбе с коррупцией»), Латвии (Закон «О предупреждении конфликтов интересов и деятельности государственных должностных лиц»), Литве (Закон «О согласовании государственных и частных интересов на государственной службе»), Черногории (Закон «О предупреждении конфликтов интересов при отправлении государственных функций»), Сербии, Испании (Закон «О несовместимости для членов правительства и высокопоставленных должностных лиц государственной администрации») и в Таджикистане (Закон «О борьбе с коррупцией»).
3. Примеры таких законов существуют в Албании (Закон «О декларировании и ревизии активов и доходов»), Болгарии (Закон «О гласности в отношении имущества лиц, занимающих высокие государственные должности») и Португалии (Закон «Об общественном контроле материального положения выборных должностных лиц»).
4. В Литве государственные должностные лица подают декларации руководителю или уполномоченному представителю руководителя центрального или местного учреждения, в котором они работают, либо другому структурному подразделению (за исключением той категории государственных должностных лиц, которые подают свои декларации главе Официальной комиссии по этике). В Эстонии должностные лица, за исключением особо указанных высокопоставленных должностных лиц, подают декларации должностным лицам, назначенным руководителями учреждений, либо соответствующему органу, имеющему на то полномочия (в случаях, предусмотренных законом, назначенному для этой цели комитету или надзорному совету). В Российской Федерации гражданские служащие, в отсутствие иных указаний, подают свои декларации работодателю (Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации», пункт 1 раздела 20).
5. К примеру, в Албании применяются четыре вида деклараций: *до начала работы, ежегодные/периодические декларации, по завершении пребывания в должности и по требованию*. Источник: ответы на вопросник, представленные Албанией.
6. Данный перечень частично основан на: Klemenčič, G., Stusek, J., Gaika, I. (2007). *Specialised Anti-Corruption Institutions. Review of Models*. OECD Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia. pp.18-19, *[www.oecd.org/dataoecd/7/4/39971975.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/7/4/39971975.pdf)*.
7. Это относится только к органу, ответственному за контроль над конфликтами интересов. Повседневное проведение в жизнь системы декларирования вменяется в обязанность Государственной налоговой службе, для которой не существует никаких особых мер защиты.

8. В некоторых странах управление декларированием активов доверяется учреждениям, чье руководство назначается президентом государства, как, например, в Грузии. Соответственно, в таком случае данные учреждения подотчетны президенту.
9. Затем президент выбирает две кандидатуры из предложенного списка и представляет их на утверждение в Национальное собрание. Национальное собрание утверждает кандидатуру председателя голосованием.
10. К примеру, в Косово директор Агентства по борьбе с коррупцией может быть снят:
  - a. по собственному желанию,
  - b. в случае тюремного заключения за преступные деяния,
  - c. в случае прекращения работы или функций, несовместимых с должностью директора,
  - d. в случае частичной или полной утраты дееспособности по выполнению своих обязанностей,
  - e. в случае нарушения им/ею применимых законов при осуществлении своих обязанностей.Источник: ответы на вопросник, представленные Косово.
11. Закон «О борьбе с коррупцией», раздел 9, положение 1, пункты 8 и 9.
12. Закон «О согласовании государственных и частных интересов в гражданской службе», статья 9.
13. Подробнее на эту тему см. раздел 9.2.
14. Источник: ответы на вопросник, представленные Литвой.
15. Источник: ответы на вопросник, представленные Косово.
16. «Формальный» означает нечто, удовлетворяющее требованиям по форме, но не подкрепляющее достижение поставленных задач по существу.

## ЛИТЕРАТУРА

- Alves, P. D., “Key Aspects of Asset Declarations in Portugal”, presentation at the seminar “Asset Declarations for Public Officials as a Tool against Corruption” in Belgrade, Serbia, 15-16 October 2009.
- Klemenčič, G., J. Stusek and I. Gaika (2007), *Specialised Anti-Corruption Institutions: Review of Models*, OECD Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia, p. 18, [www.oecd.org/dataoecd/7/4/39971975.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/7/4/39971975.pdf).
- Transparency International Hungary (2007), *Corruption Risks in Hungary: National Integrity System Country Study Part One*.
- Yaremenko, S., “Declaration of Assets by Public Officials in Ukraine”, presentation at the seminar “Asset Declarations for Public Officials as a Tool against Corruption” in Belgrade, Serbia, 15-16 October 2009. GRECO (2008), “Second Evaluation Round, Compliance Report on Portugal”, 6-10 October



ЧАСТЬ II

ГЛАВА 4

**СУБЪЕКТЫ СИСТЕМ ДЕКЛАРИРОВАНИЯ**

#### **4.1. Категории государственных должностных лиц, охваченных системами декларирования**

В разных странах существуют большие различия в плане того, на какие категории государственных должностных лиц распространяется система декларирования, какие именно категории сотрудников государственного сектора считаются государственными должностными лицами и распространяются ли такие системы на каких-либо лиц помимо государственных должностных лиц.

*Исключительно члены парламента/члены парламента и члены правительства.* Наименьшим охватом категорий должностных лиц системой декларирования на международном уровне отличается применение системы декларирования активов к членам парламента. Такой выбор основывается на ряде причин, например, необходимости информирования избирателей и укрепления подотчетности в политическом секторе. Для некоторых западноевропейских стран характерно ограничивать охват системы декларирования этой категорией должностных лиц (плюс, в некоторых странах, также членами кабинета). Яркими примерами такого подхода являются Германия (для членов бундестага), а также Скандинавские страны – Дания, Швеция и Норвегия. Ни одна из рассматриваемых нами бывших социалистических стран не ограничивается охватом столь узкой категорией должностных лиц.

*Высокопоставленные/политические должностные лица.* Пожалуй, наиболее распространенный подход заключается в определении круга высокопоставленных государственных должностных лиц, включающего как членов парламента и министров, так и некоторые другие категории должностных лиц, осуществляющих государственные властные полномочия или занимающих высокие посты в органах исполнительной власти. Отчасти это связано с признанием того, что не только выборные политические деятели, но и высший эшелон должностных лиц министерств и руководители тех или иных учреждений играют значительную роль в разработке политики. Хотя последние категории должностных лиц не подлежат той же степени политической подотчетности, что и их вышестоящие руководители, должности которых являются выборными, имеются законные основания требовать от них раскрытия их деловых связей с третьими лицами, их дополнительных доходов, интересов и т.п. Среди основных преимуществ такой системы следует отметить расширение принципа транспарентности, а следовательно, и подотчетности. В то же время, диапазон должностных лиц, обязанных подавать декларации, остается достаточно ограниченным, так же, как и административное бремя, с которым связана обработка деклараций.

Совместно с предыдущей моделью данная модель представляют собой две самые распространенные системы, существующие в Западной Европе. Основной акцент в этих системах делается на обязанность политических должностных лиц – членов законодательных органов, министров, премьер-министра – подавать декларации. Однако подразумевается также, что в центре внимания, помимо тех должностных лиц, которые принимают политические

решения, будут и те, кто иным образом играет значительную роль в разработке проводимой политики.

Лица, осуществляющие полномочия в сфере политической и административной власти, – это приблизительно та категория, которая охватывается системами декларирования в Португалии и Испании. К примеру, на национальном уровне в Португалии обязанность подавать декларации налагается на президента Республики, председателя Ассамблеи, премьер-министра и членов правительства, членов парламента, представителей в регионах, членов Европейского парламента, судей Конституционного суда, всех других лиц, занимающих конституционные посты, а также на независимые государственные инстанции (орган, регулирующий средства массовой информации, национальная избирательная комиссия, комиссия по защите данных и т.д.). Кроме того, система распространяется и на некоторые категории высокопоставленных должностных лиц государственной администрации и государственных предприятий (члены советов государственных предприятий и лица, назначенные на должности в предприятиях государственными органами, генеральные директора и заместители генеральных директоров, члены советов государственных учреждений). Аналогичная система, которая распространяется на большинство выборных должностных лиц и некоторых гражданских служащих, существует во Франции (Dufour, 2008). Гораздо более широкий охват предусмотрен в Ирландии, где Законы «Об этике на государственной службе» 1995 и 2001 годов (Законы об этике) отличаются более широкой степенью охвата должностных лиц гражданской службы. В целом, Ирландия может рассматриваться как пограничный случай между вышеупомянутой моделью и нижеследующей, в рамках которой система декларирования охватывает большинство государственных должностных лиц.

Ни одна из рассматриваемых бывших социалистических стран (как упоминалось выше) не ограничивает свою систему декларирования членами парламента и министрами, но в некоторых странах системы распространяются на четко обозначенный круг высокопоставленных государственных должностных лиц. Такой подход применяется, к примеру, в Армении, Болгарии и Косово.

*Большинство/все государственные должностные лица.* В некоторых странах обязанность подавать декларации возложена на большинство или всех должностных лиц исполнительной власти или даже на большинство или всех должностных лиц в целом, включая также судебные органы. В то же время, определения государственного должностного лица различны в разных странах. Расширение охвата должностных лиц системами декларирования может мотивироваться рядом причин. Государственные должностные лица на всех уровнях – а не только те, кто близок к политической власти – могут находиться под влиянием частных интересов при осуществлении своих обязанностей. Более того, декларации могут служить источником информации не только для широкой общественности, но и для руководителей всех уровней. С другой стороны, эксперты высказывают определенный скептицизм в отношении слишком широкого круга лиц, обязанных декларировать активы. Как отмечает Ричард Мессик, «в большинстве случаев, авторы политических решений склонны пытаться распространить охват на слишком многих, требуя раскрытия информации от чересчур большого числа сотрудников низовых уровней» (Messick, 2009, p.11). Типичные отрицательные последствия такого решения включают высокие административные издержки в случаях, когда такие системы работают эффективно, либо отсутствие эффективности в тех случаях, когда необходимые ресурсы не выделяются. Более того, государственные должностные лица более низких уровней выдвигают убедительные доводы о недопустимости вторжения в их частную жизнь.

«Все или большинство государственных должностных лиц» необязательно означает всех или большинство сотрудников государственного сектора. В разных странах существуют разные определения государственных должностных лиц. Один из подходов, который прослеживается в законах о предупреждении конфликтов интересов, заключается в составлении перечня постов государственных должностных лиц, что дополняется открытым определением таковых. В латвийском Законе «О предупреждении конфликтов интересов в деятельности государственных должностных лиц» за перечнем конкретных должностей следует определение: «лица, которые при исполнении своих служебных обязанностей в органах государственной власти или в органах местного самоуправления в соответствии с нормативными актами имеют право издавать административные указания, а также осуществлять надзор, контроль, функции дознания и наказания в отношении лиц, не находящихся под их непосредственным или косвенным контролем, либо имеют отношение к собственности государства или местных органов самоуправления, включая финансовые ресурсы, также считаются государственными должностными лицами». Общие определения государственного должностного лица, как правило, относятся к значительной части государственных служащих.

И все же государственные должностные лица нередко неравнозначны гражданским служащим. Примером такого положения является Эстония, где «государственное должностное лицо» означает лицо высокого уровня с полномочиями по принятию решений, т.е. принимающее решения, обязательные для других лиц, издает директивы, участвует в решениях, связанных с приватизацией, передает право пользования муниципальной собственностью.<sup>1</sup> Большинство таких должностных лиц в Эстонии обязаны подавать декларации. С другой стороны, гражданскими служащими считаются лица, которые работают в государственных организациях (определение из Закона «О государственной службе»). Не все гражданские служащие автоматически считаются государственными должностными лицами (а только те, кто выполняет вышеуказанные задачи).

В целом, в том, что касается охвата систем декларирования, подобный широкий охват должностных лиц в большей степени присущ странам Центральной и Восточной Европе. По данным одного из исследований примерно шести из «старых» стран – членов Европейского Союза (Франция, Германия, Италия, Португалия, Испания, Соединенное Королевство) и трех «новых» (Венгрия, Латвия, Польша), ни в одной из «старых» стран-членов не существует требований к гражданским служащим о декларировании активов. В трех «новых» странах-членах они обязаны это делать (в случае Венгрии такое требование предъявляется только к высокопоставленным должностным лицам) (Mendieta, 2008, p.92). Беларусь представляет собой своего рода крайний случай: в этой стране обязанность подавать декларации о доходах и активах охватывает широкие категории лиц, включая тех, кто не является государственными должностными лицами, например, руководителей неправительственных сельскохозяйственных организаций и т.п.

#### **Вставка 4.1. Подход к режимам декларирования активов в Скандинавских странах**

Согласно ряду обзоров и исследований<sup>1</sup>, скандинавские страны отличаются наиболее низким уровнем воспринимаемой/сообщаемой коррупции. Уровни прозрачности и общественного доверия на гражданской службе и в государственной администрации высоки, а системы декларирования активов основываются на традиционных ценностях и культуре.

В целом, в Скандинавских странах от всех высокопоставленных гражданских служащих и выборных должностных лиц требуется та или иная форма раскрытия информации (Исландия последней ввела такие требования для министров и членов парламента весной 2009 года) (OECD, 2009a) – они обязаны подавать декларации при поступлении на государственную гражданскую службу и при изменении обстоятельств. В основном акцент делается на подотчетности выборных должностных лиц в законодательных органах и назначенных должностных лиц, что отражает выражаемую в последнее время в скандинавских странах обеспокоенность по поводу этики в политической деятельности. Единственным исключением из правила является Швеция, где для государственных должностных лиц высшего эшелона исполнительской власти установлены более строгие правила, чем те, что применяются в парламенте. Швеция также отличается от большинства других стран Западной Европы тем, что требование о раскрытии финансовой информации введено и для ее судебных органов (OECD, 2009b).

Содержание раскрываемой информации о личных финансовых интересах более или менее одинаково во всех скандинавских странах и включает информацию об активах и пассивах, займах, источниках и уровне доходов, а в некоторых странах (в частности Исландии, Норвегии и Швеции) этот список более обширен и включает работу по совместительству, подарки и предыдущие места работы. Информация, сообщенная выборными должностными лицами и старшими государственными должностными лицами, подлежит публичному раскрытию – как правило, через интернет. Информация по отдельным учреждениям, которые считаются наиболее подверженными риску коррупции, используется только для внутренних процедур и не раскрывается публично.

Финансовая подотчетность государственной администрации и государственной службы обеспечивается общими налоговыми системами с применением некоторых дополнительных инструментов, дополняющих такие механизмы проверки материального положения государственных должностных лиц. Кроме того, в скандинавских странах (в том числе в Исландии) уделяется особое внимание подверженным риску коррупции секторам, включая налоговые и таможенные органы, финансовые операции и государственные заказы и закупки, где строгий контроль обеспечивается усиленными внутренними проверками и ревизиями в сочетании с разработкой дополнительных руководящих указаний и инструкций для таких учреждений. В некоторых случаях для отдельных учреждений существуют особые правила раскрытия финансовой информации – здесь хорошим примером служат датское Управление финансового надзора, сотрудники которого обязаны открывать информацию о своих личных счетах и сообщать информацию о различных финансовых обязательствах, а также Налоговое управление и Управление государственных закупок в Норвегии, которые также требуют от своих сотрудников раскрытия информации об их личных активах и финансовых интересах.

Во всех четырех странах требуется тем или иным образом выявлять и сообщать о конфликтах интересов руководителям структуры каждого учреждения. Датские Законы «О государственной администрации» и «О местных органах самоуправления» создают основы для отстранения от процесса принятия решений любых лиц в государственной администрации и вменяют им в обязанность сообщать непосредственным руководителям о наличии таких конфликтов.<sup>2</sup> Норвежский Закон «О государственной администрации» предусматривает практически такие же основания для дисквалификации<sup>3</sup>; сходные требования включены и в Административно-процессуальный кодекс Швеции.<sup>4</sup> В некоторых случаях в данном процессе участвуют и другие учреждения – например, Министерство по делам правительственной службы и труда Норвегии играет дополнительную роль по оказанию помощи руководителям на всех уровнях, а в Дании такая помощь оказывается представителями профессиональных союзов.

Проверка достоверности информации, представленной в декларациях об интересах, проводится не на регулярной основе, и, хотя по большей части дисциплинарные меры за нарушение норм, связанных с конфликтами интересов, дисквалификацией и раскрытием активов, формально существуют, применяются они лишь в редких случаях, поскольку предупреждение таких ситуаций считается вопросом личной ответственности каждого гражданского служащего.

Подход, избранный скандинавскими странами, служит примером системы контроля этики, основанной на добропорядочности; она опирается на поощрение этического поведения, а не на

проведение системы в жизнь путем карательных мер и строгого контроля. Такой подход может оправдывать себя только в странах со сложившейся культурой добропорядочности, историей свободы доступа к информации, высокой степенью доверия к гражданской службе и уверенности в ней.

Примечания:

1. Лишь одна из этих стран заняла место ниже 14-го со времени первой публикации индекса воспринимаемой коррупции в 1995 году; они практически неизменно занимали первые три места на протяжении последних 15 лет.
2. Датский закон «О государственной администрации» № 571 от 19 декабря 1985 года (Министерство юстиции, Копенгаген, 1987 г./глава 2 (разделы 3–6) – дисквалификации и ссылки на данные положения Закона «О местных органах самоуправления» можно найти в отчете, посвященном Дании, в рамках Первого раунда оценок, принятом ГРЕКО в июле 2002 года.
3. Закон от 10 февраля 1967 года «О процедурах, применимых в делах, связанных с государственной администрацией» с последующими поправками, внесенными Законом № 86 от 1 августа 2003 года (сокращенное название – Закон о государственной администрации)/глава 2 (разделы 6 – 10) – о дисквалификации.
4. Административно-процессуальный кодекс Швеции, 1986/Дисквалификация (разделы 11–12).

*Судьи.* Особой группой государственных должностных лиц являются должностные лица судебных органов – судьи и в некоторых случаях государственные прокуроры, которые могут входить в судебную систему. Во многих странах, где системы декларирования применяются к широкому кругу должностных лиц, они распространяются и на судей. В то же время, особая черта подхода, характерного в основном для Западной Европы, заключается в том, что судьи даже самого высшего эшелона освобождаются от обязанности декларировать активы. По данным одного из недавних исследований 21 страны – члена Европейского союза, в 11 государствах не существует реестра интересов судей верховных судов (Австрия, Бельгия, Болгария<sup>2</sup>, Чешская Республика, Дания<sup>3</sup>, Франция, Германия, Ирландия, Люксембург, Португалия и Испания) (Demmke *et al.*, 2007, p. 75). Примечание: Даже в отсутствие реестра может существовать то или иное требование о подаче деклараций. Вероятно, особое уважение к принципу независимости судей, априорное доверие к добропорядочности судей в сочетании с тем фактом, что в европейских странах судьи не избираются населением, служат объяснением того, что на них не всегда распространяются системы декларирования.

*Другие особые категории должностных лиц.* Следует отметить, что существуют особые категории лиц, которые не рассматриваются как обычные должностные лица, занимающие политические посты, или как обычные гражданские служащие. К этой категории относятся, например, советники политических должностных лиц и другие лица, которые назначаются непосредственно политическими деятелями. Системы декларирования распространяются на них. К примеру, в Боснии и Герцеговине, Ирландии (где они называются «специальными советниками»<sup>4</sup>) и Латвии (советники президента, другие советники, консультанты и помощники, а также главы канцелярий премьер-министра, заместителей премьер-министра, министров по особым поручениям и государственных министров).<sup>5</sup> В парламенте Соединенного Королевства ведется также Реестр интересов секретарей и референтов членов парламента и Реестр интересов сотрудников членов палаты лордов.

К этой же категории следует отнести лиц, которые занимают должности на государственных предприятиях. Латвийское право включает подробные определения и охватывает: 1) членов советов директоров крупных компаний, представляющих интересы государства и местных органов самоуправления, а также сотрудников администрации крупных компаний, в которых государство или местные органы самоуправления имеют раздельную или совокупную долю акционерного капитала, превышающую 50 процентов; 2) членов советов директоров или правлений крупных компаний, находящихся в собственности государства или

местных органов самоуправления; 3) представителей держателя доли капитала государства или местных органов самоуправления и уполномоченных ими лиц.<sup>6</sup> Члены советов государственных предприятий и лица, назначенные на должности в предприятиях государственными учреждениями, охвачены системой декларирования и в Португалии. На аналогичную категорию лиц система декларирования распространяется также в Литве.

*Дискреционный охват.* В качестве подварианта вышеизложенной модели следует отметить системы, в которых при определении степени охвата должностных лиц, обязанных подавать декларации об активах, допускается элемент дискреции. В этом случае признается тот факт, что руководители государственных учреждений лучше всего понимают, кто из должностных лиц подвержен рискам, требующим подачи деклараций.

Так, в Албании и Эстонии в дополнение к установленному списку лиц руководители учреждений имеют право самостоятельно определять, кто из должностных лиц должен подавать декларации. Аналогичным образом, в Ирландии – в дополнение к установленному списку – система декларирования распространяется на лиц, которые занимают или занимали определенные посты в государственных органах в соответствии с распоряжениями министра финансов и/или лица, которое занимает или занимало такие должности, которые могут определяться министром финансов.

Хотя в принципе системы декларирования должны распространяться на должностных лиц, занимающих подверженные риску конфликтов интересов должности, в ходе исследования не удалось выявить ни одной страны, где охват должностных лиц осуществляется в соответствии с четко определенными критериями риска. Хотя в некоторых странах – к примеру, в Германии – применяются системы контроля, включающие настораживающие признаки в поведении государственных должностных лиц и определение подверженных риску должностей, результаты такого контроля, судя по всему, не являются решающим фактором при определении круга должностных лиц, на которых распространяется система декларирования активов.

В целом, совершенно очевидно, что в разных странах системы декларирования активов распространяются на разные категории должностных лиц, а также различны мнения о том, какие категории лиц, занятых в государственном секторе, должны считаться государственными должностными лицами. Учитывая различия в численности населения и количестве государственных должностных лиц, сами по себе цифры, отражающие количество должностных лиц, на которых распространяются системы декларирования, не являются показателем особенностей тех или иных систем. Достаточно сказать, что доля может варьироваться от двух до четырех процентов в таких странах, как Косово и Албания, до примерно 80 и более процентов всех лиц, занятых в государственной администрации, в Румынии и, вероятно, также в Латвии.

#### **4.2. Прочие лица**

Некоторые системы декларирования распространяются не только на самих государственных должностных лиц, но и на отдельные категории лиц, с ними так или иначе связанных. Как правило, такие связанные с ними лица не обязаны подавать декларации самостоятельно – некоторые данные о них представляются самими государственными должностными лицами. Масштаб декларируемой информации о них обычно уже, чем масштаб раскрытия данных о самих государственных должностных лицах. Одна из причин требований о предоставлении такой информации заключается в стремлении предупредить сокрытие государственными должностными лицами доходов и активов путем оформления их на других лиц. Еще одной причиной является понимание того факта, что частные интересы тех или иных

лиц, так или иначе связанных с должностными лицами, обладают тем же потенциалом влияния на их действия при исполнении государственных обязанностей, что и непосредственные частные интересы самих должностных лиц.

Ниже приводится перечень наиболее распространенных категорий лиц, данные о которых раскрываются в декларациях государственных должностных лиц. Эти категории отражают один и тот же основополагающий принцип, *т.е.* раскрытие информации о лицах, которые входят в круг самых близких людей в частной жизни должностных лиц. Перечень составлен от самого узкого круга до более широкого:

- супруги/гражданские супруги,<sup>7</sup>
- дети, другие члены семьи/родственники,<sup>8</sup>
- члены домашнего хозяйства – в соответствии с данным критерием, системы декларирования распространяются на любых лиц, ведущих домашнее хозяйство совместно с государственными должностными лицами, не обязательно являющихся их родственниками или супругами.

В некоторых странах – например, в Албании, Беларуси и Казахстане – информация о супругах/родственниках не только требуется в декларациях, подаваемых самими государственными должностными лицами, но запрашивается непосредственно у таких родственников, которые также обязаны подавать свои декларации.

*Связанные лица, подлежащие охвату по требованию.* В некоторых системах данные о родственниках запрашиваются в случае поступления сведений о вероятном нарушении или при проведении проверки. К примеру, в Словении в случаях, когда сравнение представленных данных с фактическими дает разумные основания полагать, что тот или иной чиновник переводит свою собственность или доходы на членов семьи в целях уклонения от надзора, комиссия Национального собрания может, по представлению Комиссии по предупреждению коррупции, также потребовать от соответствующего функционера представить данные о членах его/ее семьи.<sup>9</sup> В Албании предусмотрена возможность требовать от любого физического или юридического лица подачи декларации в случаях, когда на основании проведенной проверки выясняется, что они связаны с субъектами, обязанными подавать декларации.<sup>10</sup>

В редких случаях от лиц, не являющихся государственными должностными лицами, требуется самостоятельная подача деклараций (в дополнение к обычным налоговым декларациям). В ходе исследования были выявлены следующие примеры:

- Должностные лица политических партий (председатели политических партий и их заместители в Литве<sup>11</sup>, члены национальных и региональных (автономных) исполнительных органов политических партий в Португалии).
- Кандидаты на выборы/назначения – такая обязанность может возлагаться на президента государства (к примеру, в Португалии), парламент, региональные и местные выборные органы, а также на другие выборные/назначаемые должности. В рамках некоторых систем, где такая обязанность возлагается на кандидатов, они подают формы, отличные от тех, что подают другие должностные лица. Из бывших социалистических стран, заполнивших вопросники, в Беларуси, Боснии и Герцеговине, Грузии, Казахстане, Литве, Румынии и Таджикистане кандидаты на выборы или на назначения обязаны подавать те или иные декларации. В Западной



Европе Португалия служит примером страны, где кандидаты на пост президента обязаны подавать декларации об активах.

- Журналисты (в Соединенном Королевстве обладатели фотопропусков, свидетельствующих об аккредитации при лобби палаты общин парламентской пресс-галереей, а также журналисты, аккредитованные на вещание из парламента обязаны регистрировать определенные интересы).<sup>12</sup>
- Должностные лица неправительственных организаций – исследованием не было выявлено конкретных примеров охвата всех таких должностных лиц в действующих системах декларирования. Однако в 2001 году в Литве было принято требование о подаче деклараций должностными лицами неправительственных организаций (НПО), финансируемых из литовского государственного бюджета или местных бюджетов или фондов, наделенными административными полномочиями, а также другими лицами, наделенными полномочиями в области государственного управления. В Латвии от представителей НПО могут потребовать подачи деклараций при определенных условиях, например, когда они выполняют определенные функции по заданию правительства или местного органа самоуправления. В 2009 и 2010 годах в Латвии обсуждалось предложение о введении требования о подаче деклараций должностными лицами таких НПО, которые уполномочены распоряжаться фондами из государственного бюджета.
- В какой-либо форме декларация об интересах может требоваться от лиц, которые являются членами государственных закупочных комиссий либо служат в качестве экспертов в связи с процедурами государственных закупок даже в том случае, когда они не являются собственно государственными должностными лицами.

#### **4.3. Дифференцирование между политическими и профессиональными должностными лицами**

Дифференцирование между режимами декларирования для политических и профессиональных должностных лиц заслуживает более пристального внимания. Как было показано выше, в нескольких странах – в частности в Западной Европе – обязанность государственных должностных лиц подавать декларации ограничивается кругом, который можно условно назвать политическими должностными лицами (это члены парламентов и министры – члены кабинета, политические назначенцы, то есть должностные лица, назначаемые на основе политического решения). Хотя грань между этими двумя категориями государственных должностных лиц не всегда ясна и варьируется от системы к системе, принцип состоит в том, что обязанность подавать декларации не распространяется на рядовых гражданских служащих.

Необходимость раскрытия информации политическими государственными должностными лицами подтверждается особыми доводами. В том, что касается членов парламента, в 2007 году такие доводы были красноречиво сформулированы в решении Федерального конституционного суда Германии по делу, в рамках которого несколько членов бундестага попытались оспорить свою обязанность публично раскрывать информацию о своей деятельности и доходах по совместительству:

«Акт голосования на выборах требует не только свободы от принуждения и ненадлежащего давления, но и доступа избирателей к информации, которая может быть важной для принятия ими решения. [...] Парламентская демократия основана на доверии народа;

доверие без транспарентности, позволяющей человеку следить за тем, что происходит в политике, невозможно. [...] Избиратель должен знать, кого он выбирает. [...]

Совершенно очевидно, что связи интересов и факторы материальной зависимости депутатов бундестага представляют немалый интерес для общественности. Знания об этом важны не только для принятия решения на выборах. Они также гарантируют, что бундестаг Германии и его депутаты обладают способностью представлять народ в целом, вне зависимости от скрытого влияния материальных интересов, а также гарантируют уверенность граждан в этой способности и в конечном итоге их доверие к парламентской демократии. [...]

Депутаты бундестага также имеют законное право знать, какими интересами связаны их коллеги, дабы иметь возможность оценивать те ситуации, когда их аргументация требует особенно тщательного анализа.<sup>13</sup>

В то же время, во многих системах не предусматривается дифференциации между должностными лицами более высокого и более низкого уровня; обязанность подавать декларации налагается на всех. Как мы видели выше, во многих странах, находящихся на переходном этапе, на деле существует единая система декларирования для всех ветвей государственной власти, которая распространяется на все или почти на все уровни государственных должностных лиц.

Реже встречается нечто среднее между этими двумя подходами, когда используются две формы деклараций – одна (как правило, более подробная) для политических/высокопоставленных должностных лиц и другая (как правило, упрощенная) для профессиональных должностных лиц /должностных лиц более низкого уровня.<sup>14</sup>

Использование системы декларирования исключительно для политических/высокопоставленных государственных должностных лиц либо системы, требующей от них более подробной информации и предусматривающей для этой категории должностных лиц более высокий уровень раскрытия информации, объясняется несколькими причинами:

- *Более высокий риск конфликтов интересов:* влиятельные частные лица в большей степени заинтересованы в подключении к своей деятельности политических/высокопоставленных должностных лиц, чем должностных лиц среднего и нижнего уровня, поэтому вероятность конфликтов интересов в данном случае более высока (Gaugler, 2006, p. 108).
- *Более высокий риск коррупции:* это связано с вышеизложенным соображением – политические/высокопоставленные должностные лица, как правило, имеют возможность открывать более широкий доступ к незаконной наживе, поэтому риск коррупции в их случае более высок.
- *Оценка политических решений и кандидатов:* характер политических решений отличается от характера административных решений и деяний в том смысле, что у первых, как правило, более широкий круг потенциальных бенефициариев (или тех, чьи интересы, наоборот, ущемляются), причем для них характерна более высокая степень дискреции. В силу этого их надлежащая оценка может быть произведена, только если известны все важные интересы лица, принимающего соответствующее политическое решение. Более того, для постов, на которые должностных лиц

избирают путем народного голосования, важно, чтобы у избирателей была максимально полная информация о кандидатах.

- *Меньший удельный вес требования о конфиденциальности частной жизни:* согласно распространенному мнению, общественные интересы перевешивают право политических/высокопоставленных должностных лиц на частную жизнь в большей степени, чем аналогичное право должностных лиц среднего и более низкого уровней.
- *Экономия ресурсов:* ограничение охвата систем декларирования политическими должностными лицами облегчает административное бремя, связанное с функционированием данной системы, поскольку число таких должностных лиц невелико.

В то же время, существуют и серьезные основания для введения всеобъемлющих систем. Вероятность пагубных конфликтов интересов и опасность коррупции существуют и на более низких ступенях иерархии власти. Кроме того, если цель системы заключается в контроле материального положения, уровень занимаемой должности и сектор занятости должностного лица не имеют значения. Кроме того, управление единой системой декларирования с единой формой деклараций позволяет добиться экономии за счет масштабов и оптимизировать затраты.

По всей вероятности, доводы в пользу ограничения обязанности декларирования активов исключительно политическими должностными лицами более убедительны в тех странах, где существуют эффективные системы контроля материального положения всех налогоплательщиков. По крайней мере, большинство налоговых режимов в принципе предусматривают, что государство должно быть способно осуществлять контроль доходов всех своих резидентов.

Что касается контроля над конфликтами интересов, даже в тех случаях, когда гражданские служащие среднего и низового звена не подают те же декларации, что и политические должностные лица, следует предусмотреть какие-то механизмы контроля. Они могут принимать форму системы уведомления и разрешений, когда гражданские служащие обязаны уведомлять своих руководителей о потенциальных или существующих конфликтах интересов, когда они приступают к исполнению своих обязанностей и/или в каждом конкретном случае. Тогда выполнение конкретных должностных обязанностей или осуществление каких-либо оплачиваемых или неоплачиваемых функций по совместительству ставится в зависимость от разрешения вышестоящего должностного лица.

Разновидности такого режима существуют в Германии, Дании, Норвегии и Швеции. В Германии, в соответствии с Законом «Об административной процедуре», если есть основания сомневаться в беспристрастности представителя власти или если о таких основаниях заявляет одна из сторон, то представитель власти должен уведомить об этом руководителя ведомства (или уполномоченное лицо) и воздержаться от участия в данном мероприятии.<sup>15</sup> Что касается работы по совместительству, помимо некоторых конкретных исключений, она разрешается с санкции вышестоящих должностных лиц. Служащие обязаны представить информацию, необходимую для принятия решения, в частности в отношении рода и степени такой деятельности, а также размера денежного вознаграждения.<sup>16</sup>

Аналогичным образом, в Швеции согласно Закону «Об административной процедуре» обязанность распознавать конфликты интересов и сообщать о них лежит в первую очередь на самих гражданских служащих. Такое уведомление обычно подается вышестоящему

должностному лицу, а должностное лицо обычно отстраняется от работы в той области, где возник конфликт интересов. Ведомство рассматривает ситуации конфликтов интересов в случаях, когда такой вопрос был поднят, но ни одно другое должностное лицо не занялось его рассмотрением.<sup>17</sup>

Подход, применяемый в Норвегии и Дании, судя по всему, отличается несколько большей степенью гибкости. В Норвегии гражданские служащие сами принимают решения о своей квалификации или дисквалификации. Если того требует одна из сторон и это можно сделать без существенной потери времени или же сам гражданский служащий усматривает основания для этого, он/она оставляет решение данного вопроса на усмотрение своего непосредственного руководителя.<sup>18</sup> Что касается работы по совместительству, применимые правила требуют открытости, если такая работа может сказаться на исполнении должностных обязанностей. Работодатель может не требовать от всех сотрудников раскрытия информации о работе по совместительству. В то же время, в ряде случаев сотрудники обязаны сообщать о работе по совместительству по своей инициативе, если возникают сомнения по поводу того, совместима ли такая работа с законными интересами работодателя. В отдельных трудовых соглашениях может предусматриваться обязанность сотрудника предоставлять информацию о работе по совместительству.<sup>19</sup>

В Дании пособие «Корректное поведение в государственном секторе» гласит, что сотрудники обязаны уведомлять вышестоящее руководство, когда они считают, что у них в том или ином конкретном случае возникает конфликт интересов. Руководителя также необходимо информировать, когда сотрудник сомневается, существует ли конфликт интересов, для разрешения данного вопроса.<sup>20</sup>

Работа систем уведомления и разрешений, как представляется, зависит от укоренившегося чувства этики государственного сектора во всей государственной администрации. Такие системы децентрализованы и опираются на развитую культуру этики гражданской службы и ответственности руководителей государственных учреждений, что нехарактерно для стран с переходной экономикой, где основной упор делается на централизованный контроль над государственной администрацией, зачастую путем создания образцовых ведомств (их иногда называют «островками добропорядочности»).

## ПРИМЕЧАНИЯ

1. Закон «О борьбе с коррупцией», раздел 3, пункт 2.
2. Тем не менее, в соответствии с болгарским Законом «О гласности в отношении имущества лиц, занимающих высокие государственные должности», декларированию имущества, доходов и расходов внутри страны и за рубежом подлежат также председатели и судьи Верховного кассационного суда и Верховного административного суда (Раздел 2, Положение 5).
3. Тем не менее, в Дании существует требование к судьям подавать декларации о работе по совместительству ежегодно до 1 февраля.
4. Определение «специального советника» дается в разделе 19 (1) Закона «Об этике в государственных учреждениях» 1995 года, а именно, «специальными советниками» считаются лица, которые -
  - занимают или занимали должность, к которой применим раздел 7(1)(е) Закона «О регулировании государственной службы» (Наем и назначения) 2004 года, подобраны для назначения на такую должность лицом, занимающим соответствующую должность, лично на основе процедуры помимо конкурсного отбора, или

- заняты или были заняты по договору об услугах с лицом, занимающим соответствующую должность, лично на основе процедуры помимо конкурсного отбора,
- и те, чья функция или основная функция заключалась или заключается в предоставлении консультативных или иных услуг должностным лицам.

Руководящие принципы для публичных служащих (7-е издание), часть 8: Определения.

<http://www.sipo.gov.ie/en/Guidelines/EthicsActs/PublicServants/Text/Name,2222,en.htm>

5. Закон “О предупреждении конфликтов интересов в деятельности государственных должностных лиц”, раздел 4, положение 1, пункт 5.
6. Закон “О предупреждении конфликтов интересов в деятельности государственных должностных лиц”, раздел 4, положение 1, пункты 18, 19, 20.
7. К примеру, в Дании министры правительства обязаны представлять информацию о своих супругах/ партнерах по совместному домохозяйству. См: *Ministrenes personlige økonomiske interesser mv.* [http://www.stm.dk/Index/mainstart.asp/\\_a\\_1628.html](http://www.stm.dk/Index/mainstart.asp/_a_1628.html)
8. Хотя практика требований о предоставлении информации о супругах/партнерах по совместному домохозяйству и родственниках в декларациях государственных должностных лиц и не является широко распространенной в странах Западной Европы, примеры практика рода все же существует. К примеру, в Ирландии определенная информация о супругах, детях и детях супругов, либо «связанных лицах» должна подаваться в случаях, когда «любые вопросы о том, является ли одно лицо связанным с другим лицом, определяются в соответствии с нижеследующими положениями (любое положение о том, что какое-либо лицо связано с другим лицом считается означающим, что второе лицо связано с первым):
  - (i) одно лицо считается связанным с другим лицом, если оно состоит с ним в родственной связи,
  - (ii) лицо, в своем качестве доверенного лица, связано с другим лицом или любым из его/ее детей в случае управления корпорацией или трастом, бенефициаром которой (которого является первое лицо,
  - (iii) лицо считается связанным с любым другим лицом, если оно состоит с ним в отношениях партнерства,
  - (iv) компания считается связанной с каким бы то ни было лицом, если это лицо ее контролирует или если это лицо и лица, связанные с этим лицом, контролируют ее совместно,
  - (v) любые два или более лиц, действующие вместе в целях обеспечения или осуществления контроля над компанией, считаются по отношению к этой компании связанными друг с другом и с любыми лицами, действующими по указанию любого из них, в целях обеспечения или осуществления контроля над этой компанией.”

Руководящие принципы для должностных лиц, приложение 1, Определения.

<http://www.sipo.gov.ie/en/Guidelines/EthicsActs/OfficeHolders/Text/Name,2198,en.htm>

9. Источник: вопросник для Словении.
10. Источник: вопросник для Албании.
11. Закон «О согласовании государственный и частных интересов на государственной службе», статья 4, пункт 1.
12. Реестр интересов журналистов. Палата общин.<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm/cmjournal/journal/memi01.htm>
13. BVerfG, 2 BvE 1/06 vom 4.7.2007, Absatz-Nr. 271, 274, 278.  
[http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/es20070704\\_2bve000106.html](http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/es20070704_2bve000106.html)
14. Яременко, С. Декларирование доходов государственными служащими в Украине. Доклад на семинаре «Декларирование активов государственными должностными лицами в качестве инструмента борьбы с коррупцией» в Белграде, Сербия, 15–16 октября 2009 года.

15. Закон «Об административной процедуре» (*Verwaltungsverfahrensgesetz*), раздел 21, пункт 1.
16. Закон «О должностных лицах федеративного уровня» (*Bundesbeamtenengesetz*), раздел 99, пункты 1, 5.
17. Закон «Об административной процедуре» (*Förvaltningslag*), раздел 11, пункт 12.
18. Закон «Об административной процедуре» (*Lov om behandlingmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)*), раздел 8.
19. Кодекс этики государственных служащих (*Etiske retningslinjer for statstjenesten*), часть 4.2. <http://www.sph.dep.no/templates/PersonalMelding.aspx?id=989>
20. *God adfærd in det offentlige* (Надлежащее поведение в государственном секторе), стр. 24. [http://cms.ku.dk/upload/application/pdf/355e7e20/God\\_adfaerd.pdf](http://cms.ku.dk/upload/application/pdf/355e7e20/God_adfaerd.pdf)

## ЛИТЕРАТУРА

- Alves, P. D., “Key Aspects of Asset Declarations in Portugal”, presentation at the seminar “Asset Declarations for Public Officials as a Tool against Corruption” in Belgrade, Serbia, 15-16 October 2009.
- Demmke, C., M. Bovens, T. Henökl, K. van Lierop, T. Moilanen, G. Pikker and A. Salminen (2007), “Regulating Conflicts of Interest for Holders of Public Office in the European Union: A Comparative Study of the Rules and Standards of Professional Ethics for the Holders of Public Office in the EU-27 and EU Institutions”, European Institute of Public Administration in co-operation with the Utrecht School of Governance, the University of Helsinki and the University of Vaasa.
- Dufour, P. (2008), “French Government Policy on Ethics for Public Office Holders”, presentation at the ACN meeting, Tbilisi, 25-27 June 2008.
- Gaugler, M. (2006), *Bundestagsabgeordnete zwischen Mandat und Aufsichtsrat*, VDM, Saarbrücken, p. 108. Cited from C. Demmke, M. Bovens, T. Henökl, K. van Lierop, T. Moilanen, G. Pikker and A. Salminen (2007), “Regulating Conflicts of Interest for Holders of Public Office in the European Union: A Comparative Study of the Rules and Standards of Professional Ethics for the Holders of Public Office in the EU-27 and EU Institutions”, European Institute of Public Administration in co-operation with the Utrecht School of Governance, the University of Helsinki and the University of Vaasa.
- Mendieta, M.V. (2008), “Conflict of Interest Policies and Practices in Nine EU Member States”, *Corruption and Democracy*, Council of Europe Publishing.
- Messick, R. (2009), “Income and Assets Declarations: Issues to Consider in Developing a Disclosure Regime”, *U4 Issue*, Issue 2009:6.
- OECD (2009a), *OECD Survey on Integrity*, OECD, Paris, January.
- OECD (2009b), *Government at a Glance*, OECD, Paris.

ЧАСТЬ II

ГЛАВА 5

**ОХВАТ И СОДЕРЖАНИЕ ДЕКЛАРАЦИЙ**

Хотя декларации государственных должностных лиц зачастую для краткости называют «декларациями об активах», в них часто требуется раскрытие и других видов информации – на деле существует немало систем, где данные об активах вообще не требуются.

### 5.1. Доходы

Доходы представляют собой один из самых распространенных видов данных, раскрытие которых требуется в декларациях государственных должностных лиц. У требования декларировать доходы существует как минимум два основания. Во-первых, информация о доходах государственных должностных лиц показывает их интересы и связь с конкретными третьими сторонами (отсюда вытекает обычно включаемое требование о декларации источника и вида доходов – например, заработная плата или прирост капитала), а также уровень таких интересов (поэтому обычно указывается сумма доходов). Во-вторых, относительная доля официальных и побочных доходов позволяет составить некоторое представление о том, является ли официальная должность достаточно приоритетной для данного лица. Данный аспект, как правило, более важен для выборных должностных лиц, например для членов парламента, чьи официальные обязанности устанавливаются в первую очередь конституционными принципами, а не подробными правовыми нормами. В-третьих, в ходе возможных расследований или ревизий сведения о доходах необходимы для того, чтобы установить, получено ли благосостояние того или иного лица из законных источников. В то же время, этот последний аспект может не иметь особого значения в системах, когда законные доходы государственных должностных лиц в любом случае контролируются государством – как правило, в целях налогообложения.

Доходы могут декларироваться несколькими разными способами. Самый строгий подход заключается в декларировании точных сумм всех доходов (окладов, гонораров, процентов, дивидендов, доходов от продажи или сдачи в аренду имущества, страховых выплат, выигрышей в лотерею, наследства, материальных подарков и т. п.) с указанием конкретных источников. Такой подход типичен для многих бывших социалистических стран. Подобные требования могут смягчаться установлением порога доходов, превышение которого необходимо декларировать (например, для депутатов бундестага в Германии), с просьбой указать доходы в установленных категориях, а не точные суммы, ограничивая раскрытие информации об источнике доходов его видом, а не указанием конкретного источника, либо об источнике без указания конкретной суммы. Примером последнего подхода служит система, применяемая в Ирландии, где «нет необходимости указывать конкретную сумму вознаграждения за какую-либо деятельность, профессию, работу по найму, специальность или иное занятие, включенные в декларацию» (Комиссия по стандартам на государственных должностях, пункт d), и в Реестре интересов лордов Соединенного Королевства, например, вознаграждение за работу в советах директоров корпораций и за обычную работу по найму.

Для депутатов бундестага в Германии сумма доходов, связанных с работой по совместительству или по договорам, указывается, когда общий доход одного договора



превышает 1000 евро в месяц или 10 000 евро в год.<sup>1</sup> В Соединенном Королевстве члены палаты общин обязаны сообщать о точной сумме каждой выплаты независимо от ее размера, за исключением случаев, когда они предоставляют свои услуги в качестве членов парламента (тогда информация о размере вознаграждения предоставляется с интервалом 5000 фунтов, то есть до 5.000 фунтов, от 5001 до 10.000 фунтов и т.д.) или если доход поступает от земли и недвижимости (подлежит декларированию в случае, если он превышает 10 процентов от текущего парламентского оклада) (United Kingdom Government, 2009).

В рамках некоторых систем требуется подробная информация о благах, получаемых государственными должностными лицами от третьих сторон, которые в строгом смысле слова не считаются доходами. К примеру, это такие одолжения, как дорожные расходы, покрываемые третьими сторонами (а не самим должностным лицом или его ведомством), различного рода представительские расходы и т.д. Обычно такие льготы подлежат декларированию, только если они предоставляются и принимаются в связи с официальными функциями должностных лиц (подобные требования можно найти в совершенно различных системах, например в Болгарии и Соединенном Королевстве). Здесь, как правило, применяются пороговые суммы.

## 5.2. Активы

Во многих странах государственные должностные лица обязаны декларировать не только свои доходы, но и активы. Декларированию может подлежать широкий круг активов – недвижимость, различные виды движимого имущества (дорожно-транспортные средства, суда, антикварные ценности и произведения искусства, животные (например, в Хорватии), даже строительные материалы (например, в Беларуси и др.), акции и иные ценные бумаги, предоставленные кредиты, сбережения в банковских вкладах и в виде наличности.

Подобно информации о доходах государственных должностных лиц, данные об активах позволяют судить об определенных интересах: например, знание о том, что тот или иной член парламента является владельцем недвижимости в каком-то конкретном месте, может помочь составить представление о его/ее позиции по вопросу, каким-либо образом связанному со статусом данного места; аналогичным образом, информация о принадлежащих ему/ей ценных бумагах позволяет дать критическую оценку его/ее инициативам в той или иной отрасли экономики. В то же время, по крайней мере, в некоторых системах более важная причина, требующая декларирования активов, заключается в контроле материального положения. В частности, данные об активах и доходах позволяют оценить, вызваны ли изменения в материальном положении должностных лиц их заявленными законными доходами. В таких случаях важно, чтобы в декларациях указывались все возможные виды накопления активов.

Как и в случае доходов, активы могут декларироваться в самых разнообразных формах. Среди основных вариантов следует отметить декларирование активов с указанием их стоимости или без такого указания (стоимость важнее для мониторинга материального положения)<sup>2</sup>. Одним из подвариантов данной системы является требование о декларировании некоторых видов активов, только если их стоимость превышает установленный порог.

Вариантом для рассмотрения является декларирование активов, находящихся в собственности, или активов, находящихся в постоянном пользовании (аренда, трастовое управление и т. п.), – к примеру, особняк, предоставляемый третьей стороной в качестве места постоянного проживания государственного должностного лица (в первом случае осуществлять контроль легче, но второй вариант создает более всеобъемлющую основу для контроля за конфликтами интересов). Такой подход, в частности, избран в Латвии: должностные лица обязаны декларировать активы, находящиеся в их собственности и постоянном пользовании.

Более редким вариантом является требование об указании источников происхождения финансовых средств, используемых для приобретения крупных активов. Например, в Албании предусмотрена обязанность декларировать активы и «источники их происхождения»<sup>3</sup>.

В некоторых системах требуется раскрытие данных лишь о некоторых видах активов. Хотя такой подход не обеспечит наличие достаточной информации для всеобъемлющего мониторинга материального положения, он может использоваться для контроля за некоторыми потенциальными источниками конфликтов интересов. Так, депутаты бундестага Германии обязаны декларировать только свое участие в предприятиях, причем только в тех случаях, когда такое участие позволяет им оказывать существенное влияние на ход деловых операций.<sup>4</sup> В то же время, члены палаты общин Соединенного Королевства обязаны декларировать гораздо большее количество видов активов, в частности:

Любые земельные участки и недвижимость, имеющие значительную стоимость (за исключением тех, что используются для личного проживания члена парламента или супруги (супруга) либо партнера члена парламента), либо дающие значительный доход.

Доля во владении лично членом парламента, либо их супругов или партнеров и детей – иждивенцев, либо по их поручению, в любой государственной или частной компании или организации, превышающая 15 процентов выпущенного акционерного капитала такой компании или организации; либо 15 и ниже процентов выпущенного акционерного капитала, но превышающая размер текущего парламентского оклада (United Kingdom Government, 2009).

Мало где в странах Европейского Союза декларирование активов требуется от гражданских служащих. По данным одного из недавних исследований, гражданские служащие в таких «старых» странах ЕС, как Франция, Германия, Италия, Португалия, Испания и Соединенное Королевство, не обязаны декларировать свои активы, тогда как в таких «новых» членах ЕС, как Венгрия, Латвия и Польша, на них возлагается такая обязанность (в Венгрии – только на руководителей высшего ранга). Общая сумма активов – типичная статья в декларациях многих категорий государственных должностных лиц во многих странах, не входящих в состав Европейского союза.

### 5.3. Подарки

Подарки могут рассматриваться как особый вид дохода. Их отличительной чертой, как правило, является неформальный (они не подкрепляются договорами и часто не подлежат налогообложению) и нерегулярный характер. Причина контроля за получением подарков заключается скорее в предотвращении конфликтов интересов, чем в контроле материального положения. Однако в ряде регионов, где сильны традиции дарения подарков, они также могут быть источником существенных материальных благ.

Как показало одно из более ранних исследований, в различных странах Европейского союза существуют разные положения, регулирующие декларирование подарков. В Латвии декларирование подарков обязательно для всех государственных должностных лиц (включая выборных должностных лиц и членов парламента). В Польше такая обязанность возлагается только на местных выборных должностных лиц и политических назначенцев, а в Венгрии – только на членов парламента. В Германии, Испании и Соединенном Королевстве такое декларирование обязательно для политических назначенцев и членов правительства. Члены парламента в Соединенном Королевстве обязаны декларировать подарки стоимостью, превышающей 1 процент их оклада. Депутаты германского бундестага должны раскрывать информацию о подарках стоимостью, превышающей 5000 евро. Во Франции члены

национального собрания обязаны декларировать все подарки, независимо от их стоимости (Mendieta, 2008, p. 92).

Правила получения подарков обычно (хотя не всегда) применяются только к тем подаркам, которые вручаются и принимаются непосредственно или косвенно в связи с выполнением их государственных должностных обязанностей. Аналогичным образом, декларированию подлежат только подарки, имеющие отношение к занимаемой должности. В то же время, в некоторых системах раскрывается информация также о подарках, получаемых государственными должностными лицами в качестве частных лиц (например, в Латвии должностные лица обязаны декларировать любые материальные подарки, а в Литве – подарки, полученные от близких, если их стоимость превышает 50 минимальных окладов (или прожиточных минимумов, равных примерно 38 евро), и от прочих лиц, если их стоимость превышает пять минимальных окладов). Поскольку подарки часто (но не всегда) имеют незначительную материальную ценность, обязанность их декларировать, как правило, предусматривает какой-либо минимальный порог (на деле отсутствие такого порога может свидетельствовать о неэффективности системы). Поскольку традиции дарения подарков существенно различаются в зависимости от региона, любые требования декларирования подарков должны принимать во внимание культурные особенности, т.е. там, где вручение небольших символических подарков является признанной в обществе нормой общения с гражданскими служащими, декларированию должны подлежать только необычные подарки, например развлекательные поездки или автомобили.

#### **5.4. Расходы**

Расходы государственных должностных лиц представляют собой необычную статью в декларациях об активах, хотя в принципе данные о расходах вполне могут использоваться для целей контроля материального положения (OECD, 2008, p. 67). По крайней мере, теоретически государственные должностные лица могут использовать незаконные доходы, расходуя их таким образом, чтобы избежать существенного увеличения своих активов, и поэтому такие доходы не могут быть установлены на основании деклараций об активах, зато их можно отследить на основании деклараций о расходах. Контроль над расходами может быть особенно важным инструментом в случаях, когда у государственных должностных лиц существуют значительные финансовые обязательства и их выплаты в счет погашения таких обязательств намного превышают их официальные доходы.

Системы, существующие в Латвии и Литве, являются довольно редким примером, когда отдельные расходы подлежат декларированию благодаря требованию о заявлении финансовых операций, совершаемых должностными лицами. По крайней мере, в Латвии данная информация используется главным образом для контроля над конфликтами интересов, поскольку государственным должностным лицам запрещено осуществлять официальные обязанности в отношении своих деловых партнеров.

#### **5.5. Материальные и нематериальные интересы**

Основными видами материальных интересов являются работа по найму на компенсационной основе, профессиональная деятельность, вхождение в состав советов корпораций и т.п., помимо официальной должности (во время, а в некоторых случаях до и даже после пребывания в официальной должности). В большинстве систем, где государственным должностным лицам положено декларировать свои доходы, декларируется и их источник, то есть работа по совместительству. Иногда работа по совместительству

рассматривается как основная статья декларирования государственными должностными лицами (например, системы декларирования для судей в Дании и Норвегии).

Материальные интересы, помимо фактического дохода, активов и работы по совместительству, включают долги, предоставленные гарантии, формальные и неформальные соглашения, связанные с будущим доходом, страховые процедуры, пенсионные планы и т.п. В случаях, когда стоимость таких интересов в денежном выражении существенна, они порождают высокий риск конфликтов интересов и даже коррупции.

Кроме того, возможен вариант, когда государственные должностные лица обязаны декларировать определенные доходы и активы только в том случае, когда эти доходы или активы могут представлять собой интерес, который потенциально способен влиять на осуществление служебных обязанностей (например, некоторые интересы подлежат регистрации в Реестре интересов лордов в Соединенном Королевстве «в зависимости от их значимости») (United Kingdom Government, 2010). В то же время, более типична ситуация, когда от государственных должностных лиц требуется раскрытие конфликтов интересов в каждом отдельном случае, а не только в формате регулярно подаваемой декларации.

Нематериальные интересы по определению таковы, что они не связаны с финансовой выгодой должностных лиц и их близких. Типичными интересами подобного рода является членство в организациях или работа на общественных началах, например в советах политических партий, в иных организациях, фондах и т.п. Это также может быть добровольная работа без компенсации или безвозмездные полномочия представлять других лиц.

В некоторых системах предусматривается общее требование для государственных должностных лиц раскрывать все частные интересы, которые могут хоть как-то сказаться на выполнении их служебных обязанностей. К примеру, в Литве государственные должностные лица обязаны раскрывать «прочие обстоятельства, которые могут создавать конфликты интересов». При вынесении суждения о том, может ли тот или иной интерес на деле отразиться на выполнении служебных обязанностей, возможны различные толкования. Как правило, подобные вопросы в конечном итоге вряд ли можно решить подробными инструкциями, поэтому принимаются общие правила с учетом культуры общественной жизни в каждой отдельно взятой стране.

### **5.6. Указание супругов, родственников и других связанных лиц**

В некоторых системах, где от государственных должностных лиц не требуется раскрытия информации о доходах и активах супругов, родственников и других связанных с ними лиц, тем не менее, предусматривается указание таких лиц. Основная причина введения такого требования заключается в том, чтобы обеспечить контроль над конфликтами интересов, сообщив вышестоящим должностным лицам и/или контрольным органам о круге лиц, в отношении которых должностное лицо может иметь какой-либо интерес. На деле всегда существует формально не определенный круг лиц, которые в реальности связаны с государственным должностным лицом таким образом, который может породить конфликт интересов. Судя по всему, именно поэтому литовские должностные лица обязаны указывать «любых близких и иных известных им лиц, которые могут, по мнению соответствующего должностного лица, создать основания для конфликтов интересов».

**ПРИМЕЧАНИЯ**

1. Geschäftsordnung, Anlage 1, §1.  
[http://www.bundestag.de/dokumente/rechtsgrundlagen/go\\_btg/anlage1.html](http://www.bundestag.de/dokumente/rechtsgrundlagen/go_btg/anlage1.html)
2. Ричард Мессик убедительно показывает, что требование о декларировании активов должно быть подкреплено правовыми санкциями: «Когда закон требует раскрытия стоимости активов, недооценка стоимости земельных участков, строений, акций и других активов во владении сотрудника должна считаться преступным деянием. Как отмечалось выше, фальсификация при раскрытии информации доказывается как преступление гораздо легче, чем коррупция, которая за ней стоит, особенно когда речь идет о взяточничестве». По: Messick, R. Income и assets declarations: Issues to consider in developing a disclosure regime. U4 Issue 2009:6, p. 13-14.
3. Закон «О декларировании и ревизии активов и финансовых обязательств выборных и некоторых других публичных должностных лиц», статья 4.
4. Geschäftsordnung, Anlage 1, §1,  
[http://www.bundestag.de/dokumente/rechtsgrundlagen/go\\_btg/anlage1.html](http://www.bundestag.de/dokumente/rechtsgrundlagen/go_btg/anlage1.html).

**ЛИТЕРАТУРА**

Mendieta, M.V. (2008), “Conflict of Interest Policies and Practices in Nine EU Member States”, Corruption and Democracy, Council of Europe Publishing.

OECD (2008), The Istanbul Anti-Corruption Action Plan: Progress and Challenges,  
<http://www.oecd.org/dataoecd/24/42/42740427.pdf>, OECD, Paris.

Standards in Public Office Commission (n.d.), “Guidelines for Office Holders: A. Annual Statement of Registrable Interests”,  
<http://www.sipo.gov.ie/en/Guidelines/EthicsActs/OfficeHolders/Text/Name.2187,en.htm>.

United Kingdom House of Commons (2009), “House of Commons: The Code of Conduct”,  
<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmcode/735/73501.htm>.

United Kingdom House of Lords (2010), “House of Lords: Code of Conduct”, adopted on Monday 2 July 2001 as amended on Tuesday 24 July 2001, Paragraphs 13, 16,  
<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld/ldcond/ldcond.htm>



ЧАСТЬ II

ГЛАВА 6

**ОБРАБОТКА ДЕКЛАРАЦИЙ**

С обработкой деклараций государственных должностных лиц связан ряд функций. Ниже приводится список основных функций, который не является исчерпывающим:

- разработка руководящих принципов заполнения деклараций для государственных должностных лиц;
- сбор деклараций;
- контроль за подачей деклараций;
- хранение деклараций;
- обеспечение доступа общественности к декларациям;
- проверка содержания деклараций;
- расследование подозреваемых нарушений, например конфликтов интересов или преступной деятельности, на основе данных, содержащихся в декларациях;
- применение санкций.

Данные функции могут быть разделены на более подробные категории, да и список самих функций вполне можно продолжить. В то же время, не все системы направлены на выполнение всех вышеупомянутых функций, например, некоторые из них не предусматривают доступа общественности или проверки содержания деклараций (по крайней мере, в профилактических целях).

### **6.1. Сроки подачи деклараций**

Чаще всего декларации подаются при вступлении в должность (незадолго до него или же вскоре после него, а в некоторых системах – при регистрации кандидатуры), затем ежегодно и, наконец, по завершении пребывания в должности. Такие сроки позволяют следить за состоянием интересов государственных должностных лиц с момента вступления в должность и регулярно обновлять информацию. Кроме того, по соображениям контроля материального положения такие сроки являются наиболее удобными для фиксирования изменений состояния активов.

Многие страны устанавливают свои сроки. Ниже приводится типичный пример, из Соединенных Штатов:

- первая декларация подается в течение первых 30 суток после вступления в должность либо в течение пяти суток после внесения президентом в сенат кандидатуры должностного лица;
- ежегодно не позднее 15 мая следующего года;
- не позднее 30 суток после прекращения пребывания в должности.<sup>1</sup>



В некоторых системах подача деклараций требуется также в течение некоторого времени после прекращения пребывания в должности. В таких случаях декларации служат средством контроля соблюдения некоторых правил, действующих после пребывания в должности.

Еще одним возможным моментом подачи декларации является существенное изменение состояния активов (или другой ранее декларированной информации) в период пребывания в должности либо появления новых частных интересов (например, в палате общин и в палате лордов Соединенного Королевства, в Хорватии, Эстонии, Литве и Македонии). Причиной введения такого правила служит довод о том, что изменения в важных частных интересах могут иметь значение для предотвращения потенциальных конфликтов интересов сразу же после возникновения таких интересов, и поэтому отсрочка декларирования недопустима. В то же время, выполнение такого требования может быть затруднено, поскольку рост стоимости какого-либо из активов – например недвижимости – нередко вопрос недостаточно ясный и определенный. Когда масштаб активов, подлежащих декларированию, определяется в зависимости от служебных обязанностей, присущих той или иной должности, то есть, когда декларированию подлежат только интересы, которые могут влиять на исполнение конкретных обязанностей; подача новой декларации или уведомления может потребоваться и при переходе государственного должностного лица с одной должности на другую.

Случаи, когда декларации подаются во все вышеупомянутые моменты, довольно редки. Редким исключением является Черногория, где государственные должностные лица должны подавать декларации (отчеты):

- в течение 15 дней после вступления в государственную должность;
- во время выполнения государственных функций,
- ежегодно,
- в случае изменения каких бы то ни было данных, содержащихся в поданном отчете, а также в случае прироста собственности на сумму более 5000 евро не позднее, чем через 15 суток после такого изменения;
- по окончании пребывания в должности, в течение 15 суток после прекращения исполнения государственных обязанностей;
- через год после прекращения пребывания в государственной должности.<sup>2</sup>

В других системах предусматривается не такая частая подача деклараций. Например, во Франции члены парламента, министры и гражданские служащие подают декларации при вступлении в должность, при выходе в отставку и в иных случаях, когда предусмотрена возможность сообщить о любых изменениях активов, если сами должностные лица сочтут это нужным (The World Bank, 2010).

В рамках некоторых систем требуется публичное заявление о любых интересах, которые могут повлиять на голосование или на решение иного официального вопроса. Правила палаты общин в Соединенном Королевстве предусматривают две процедуры – регистрацию финансовых интересов членов и декларацию об их интересах. Регистрация включает в себя обязанность заполнить и подать регистрационную форму, которая относится к определенному комплексу подлежащих регистрации интересов. Это делается в течение одного месяца после

избрания в палату общин, после чего сами члены палаты несут ответственность за уведомление об изменениях в подлежащих регистрации интересах в течение четырех недель после возникновения таких изменений. Декларирование предусматривает предъявляемое ко всем членам палаты требование раскрывать «любые материальные интересы или льготы любого характера, как прямые, так и косвенные, которые могут быть у него в прошлом, в настоящем или ожидаются в будущем, имеющие отношение» к дебатам, должностным обязанностям, операциям или сообщениям (United Kingdom Government, 2009). Декларирование осуществляется в устной форме, либо в письменном виде, в зависимости от ситуации, во время дебатов или иного соответствующего мероприятия. Масштаб подлежащих декларированию интересов в таком случае шире, чем масштаб интересов, подлежащих занесению в Реестр финансовых интересов членов палаты.

В Ирландии члены парламента также обязаны раскрывать свои материальные интересы, имеющие отношение к работе палат, а также раз в полгода сообщают о своих подлежащих регистрации интересах. Для прочих должностных лиц и государственных служащих существует аналогичное требование, т.е. составление отчетов о своих интересах, если таковые связаны с исполняемыми ими обязанностями (Standards in Public Office Commission, 2002, 2010). Это вполне устоявшаяся процедура, направленная на контроль за конфликтами интересов – в частности, в силу того, что никогда нельзя исключить ситуации, когда новые задачи и функции идут вразрез частным интересам, не входящим в общие категории интересов в стандартных формах на момент их подачи.

Наконец, в некоторых системах предусмотрены положения, согласно которым контролирующие учреждения могут при необходимости – например, в случае проведения дознания – запрашивать предоставление деклараций. Положения на этот счет существуют, например, в Албании.

## 6.2. Формы

Все больше стран разрешают или даже требуют от государственных должностных лиц заполнять электронные формы, хотя и бумажные формы сохраняются во многих системах. Важным преимуществом заполнения электронных форм является то, что при надлежащем планировании системы информация может вводиться непосредственно в базы данных (либо, даже если она не подается туда напрямую, информацию из заполненных форм можно переводить туда автоматически теми, кто обрабатывает формы). В то же время, в некоторых странах электронная подача деклараций ограничена тем, что заполненные электронные формы подаются в виде файлов в формате программ обработки текста или электронных таблиц без возможности напрямую переводить их в базу данных. Среди препятствий к внедрению электронной подачи деклараций следует отметить отсутствие или юридическое непризнание электронных подписей.

Ниже в таблице приводится информация, полученная из ответов стран на вопрос, в каком виде – электронном или бумажном – подают декларации должностные лица. Ни в одной из этих стран (кроме Грузии) заполнение электронных форм не является единственным предусмотренным вариантом. При этом в некоторых странах сами формы существуют в электронном формате, но они распечатываются и заполняются от руки. Столбец в таблице, озаглавленный «Электронная подача форм», относится как к возможности вводить информацию непосредственно в базу данных, так и к простой подаче файла.

Таблица 6.1. Подача деклараций на бумаге и в электронном формате

	Подача формы на бумаге	Электронная подача форм	Наличие электронной формы
Албания	X		X
Азербайджан	X		
Беларусь	X		
Босния и Герцеговина	X	X	X
Болгария	X	X	X
Хорватия	X		X
Эстония	X	X	X
Грузия		X	X
Казахстан	X	X	X
Косово	X		X
Кыргызстан	X		
Латвия	X	X	X
Литва	X		
Македония	X		X
Черногория	X	X	X
Румыния	X		X
Словения	X		X
Таджикистан	X		
Украина	X		

Несмотря на разнообразие систем, согласно сведениям, применение информационных технологий оказывает значительное воздействие на процессы обработки деклараций. Аргентина упоминается в качестве примера страны, где введение электронных форм раскрытия информации государственными должностными лицами оказало значительное влияние (см. таблицу 6.2).

Таблица 6.2. Воздействие новой технологии на процесс обработки форм раскрытия финансовой информации: Аргентина

	1999 год	2000 год
Уровень соблюдения	67%	98%
Сметная стоимость ФРФИ	70 долл. США	8 долл. США
Общее число ФРФИ, запрошенных для общественной проверки	66	823
Число ФРФИ, запрошенных в бумажном формате/через интернет	66 / -	263 / 560
Профиль пользователей: пресса/ граждане	43 / 23	612 / 211
Дела о конфликтах интересов, открытые для рассмотрения	40	331

Источник: Raigorodsky, N. (2002), "Can New Technologies Be A Solution? Conflicts of Interest Cases in Argentina", OECD ("Managing Conflict of Interest in the Public Service: OECD Guidelines and Country Experiences", OECD, 2003, p. 89).

### 6.3. Сбор

Сбор деклараций особенно важен для того, чтобы система декларирования активов выполняла свою функцию. Для сбора деклараций существует целый ряд процедур. Во многих системах заложена основная процедура сбора для рядовых государственных должностных лиц, а также особые процедуры для конкретных категорий должностных лиц, например руководителей ведомств, которые сами отвечают за сбор и проверку деклараций, должностных лиц служб безопасности и т.п. Ниже приводится описание процедур, которые можно назвать процедурами «по умолчанию». То есть, если мы говорим, что в стране Икс государственные должностные лица подают декларации в центральный орган по борьбе с коррупцией, то это не исключает возможности существования особой процедуры для руководителя данного ведомства – например, его/ее могут попросить представить свою декларацию в какой-либо парламентский комитет.

В вопросе о сборе деклараций существуют два принципиальных подхода, которые можно условно назвать централизованным и децентрализованным подходом. В некоторых системах оба эти подхода совмещаются: либо для разных категорий должностных лиц существуют разные системы, либо одни и те же декларации собираются в двух точках одновременно, либо декларации, поступившие в децентрализованные пункты сбора, направляются в центральный орган (через посредника). Централизованный подход подразумевает наличие единого органа, осуществляющего сбор деклараций должностных лиц нескольких ведомств, либо всего корпуса государственных должностных лиц, на которых распространяется система декларирования. В условиях децентрализованной системы государственные должностные лица подают свои декларации в то ведомство, где они работают, или в вышестоящий орган.

У каждой из этих систем есть свои плюсы и минусы. Хотя невозможно с полной определенностью установить, какая система дает какие результаты, некоторые потенциальные последствия все же отслеживаются. Наличие централизованной системы будет, скорее всего, способствовать развитию единообразной обработки всех деклараций и, возможно, приданию профессионального характера использованию раскрытых данных с целью осуществления контроля. Это может оказаться особенно важным в системах, где понимание цели и использования деклараций не распространяется на весь государственный аппарат. Децентрализованные системы облегчают использование деклараций в целях контроля со стороны вышестоящих руководителей лиц, подающих декларации. В то же время, в системах, где внутренний контроль и понимание руководителями их задач по предотвращению коррупции недостаточно развиты, положительный эффект от такой системы может быть минимальным.

Можно с осторожностью высказать предположение, что децентрализованные системы в потенциале более эффективны для предотвращения конфликтов интересов, поскольку непосредственное руководство лучше понимает обязанности подчиненных должностных лиц и того, каким образом их частные интересы могут вступить в противоречие с такими обязанностями. С другой стороны, централизованные системы могут быть более эффективными с точки зрения контроля материального положения, поскольку в данной ситуации ревизия материального положения должностных лиц может проводиться на единой основе, независимо от того, где именно они работают. Кроме того, контроль материального положения (ревизии и т.п.) требует совершенно особой квалификации.

## 6.4. Проверка

Еще одной не менее важной функцией является проверка полноты и точности представленных сведений. Основной причиной этой функции является не столько достижение целей системы как таковой (в особенности, если основной задачей является не контроль над уровнем материального достатка, а предотвращение конфликта интересов), сколько сохранение принципиальности системы декларирования активов. Если должностным лицам известно, что сведения, представленные в декларациях, вероятнее всего, не подвергались никакой проверке, существует риск того, что в системе будет накоплено большое количество бесполезной информации, имеющей мало общего с реальностью.

*Отбор кандидатов для проверки.* Большинство систем декларирования охватывают настолько большое число лиц, что реально ставить задачу проверки всех деклараций просто невозможно. В силу этого, если проверка вообще проводится, поневоле приходится производить какой-то отбор. В отношении критериев такого отбора существует несколько вариантов:

- *Проверка в силу занимаемой должности*, то есть проверка всех деклараций, поданных должностными лицами, занимающими определенные посты. Нередко это должностные лица, занимающие самое высокое положение, и их число относительно невелико. Явным преимуществом является упор именно на старших должностных лиц, хотя критерии отбора «в силу занимаемой должности» могут быть слишком нечувствительными к реальным рискам коррупции, которые нередко связаны с формально нижестоящими должностными лицами. Такой подход применяется в следующих странах: в Албании<sup>3</sup>, Боснии и Герцеговине, Хорватии, Эстонии, Косово, Литве, Черногории и Словении.<sup>4</sup>
- *Проверка на основании случайного выбора* – как правило, в данном случае проверке подлежит заранее определенный процент от общего числа поданных деклараций. Такой подход рассредоточивает вероятность проверки поровну между всеми охватываемыми системой должностными лицами и в принципе может иметь профилактическое воздействие, если только вероятность отбора для проверки не слишком мала. В то же время, совершенно ясно, что случайный отбор нечувствителен к рискам, присущим конкретным должностным лицам. Данный вариант был отмечен в вопросниках следующих стран: Албания, Беларусь, Эстония, Латвия и Словения.<sup>5</sup>
- *Проверка на основе оценки риска* представляет собой принцип отбора, когда декларации, подлежащие проверке, отбираются на основе анализа рисков, а не, например, автоматически, как в случае применения принципа «в силу занимаемой должности». Количество деклараций, подлежащих проверке, может варьироваться в зависимости от обстоятельств, либо быть твердо закреплено в качестве определенной доли или конкретного количества деклараций. Если оценка риска подготовлена надлежащим образом, то система может быть очень целенаправленной, хотя следует признать, что именно надлежащая оценка создает серьезное административное бремя. Возможно, именно по этой причине данный подход нельзя назвать широко распространенным.
- *Проверка на основе рисков, выявленных в связи с раскрываемой информацией*, например, содержащие признаки существенного роста материального состояния, значительные расхождения между декларированными активами и законными

источниками дохода либо крупные интересы, связанные с деятельностью, не имеющей отношения к занимаемой должности. Этот подход аналогичен предыдущему, за исключением того, что риск оценивается только на основании содержания деклараций. Это может быть одним из способов поддержания системы, основанной на оценке риска, не перегружая ее всеобъемлющей оценкой риска, связанного с каждой официальной должностью. Такой вариант используется в следующих странах: в Албании, Беларуси, Казахстане, Косово, Латвии, Литве, Македонии, Словении и Таджикистане.<sup>6</sup>

- Декларации должностных лиц, в отношении которых поступили сигналы о подозреваемых нарушениях или неустановленных источниках происхождения их состояния, в частности, по уведомлению или запросу уполномоченного государственного органа. При данном варианте декларации выполняют роль «доказательств замедленного действия» на случай возникновения ситуаций, когда несоответствия – скажем, чрезмерно роскошный образ жизни – были обнаружены иным образом. Такое использование деклараций может быть вполне оправданным, но, если декларации не проверяются и в других случаях, возникает риск накопления кучи деклараций, содержащих бесполезную информацию. Должностные лица могут решить, что заполнение деклараций не связано с какой бы то ни было ответственностью на практике, если только они не попадутся на каком-нибудь конкретном нарушении. Такой вариант был указан в вопросниках следующих стран: Албания, Беларусь, Косово, Кыргызстан, Латвия, Черногория и Таджикистан. Босния и Герцеговина, Эстония, Казахстан, Македония, Литва, Румыния и Словения отметили, в частности, использование варианта «в случае несвоевременной подачи, либо неподачи декларации» как вариант ответа на вопрос анкеты.<sup>7</sup>
- *Проверка в случае получения уведомления или жалобы от граждан* – данный подход в целом аналогичен предыдущему. Системы, допускающие начало процедуры проверки по жалобе, могут отличаться друг от друга с точки зрения требований к степени обоснованности жалобы, того, могут ли в жалобе указываться нарушения, и если могут, то какие именно. Например, в Румынии в таких уведомлениях должны приводиться доказательства и информация, на которых они основаны, а также источники, где данную информацию можно запросить. Кроме того, уведомления должны быть датированы и подписаны, то есть, судя по всему, они не могут быть анонимными (уведомления, не соответствующие установленным требованиям, не рассматриваются) (National Integrity Agency, 2009). Этот вариант указан в вопросниках следующих стран: Босния и Герцеговина, Хорватия, Эстония, Казахстан, Косово, Латвия, Литва, Македония, Черногория, Румыния, Словения, Таджикистан и Украина.<sup>8</sup>

*Способы проверки.* Проверка деклараций может отличаться по степени глубины и масштаба. Масштаб определяет, какая часть статей декларации подлежит проверке, а глубина связана с уровнем проверки, то есть от первого впечатления о соответствии данных фактическому положению дел до проверки достоверности информации, исключающей какие-либо сомнения.

- Базовая проверка включает в себя установление правильности заполнения формы и наличия явных ошибок, т.е. очевидно неверных данных или отсутствующей информации.

- Простая проверка, которая иногда называется арифметической и логической проверкой. Как правило, такая проверка ограничена в основном содержанием самой декларации. Внимание может быть сосредоточено на том, представляются ли декларированные активы достаточно обоснованными исходя из декларированных (законных) источников дохода или же декларированные данные указывают на наличие конфликта интересов. Также может быть проверено, правильно ли указана декларированная стоимость активов (если таковая заявляется).
- Ревизия используется здесь в качестве общего термина, обозначающего проверку, которая связана с использованием данных помимо тех, что представлены в декларации. Она связана в первую очередь с сопоставлением заявленных данных с данными из других источников, таких как государственные реестры и банки. В рамках ревизии может также осуществляться сопоставление заявленных данных с фактическими данными соответствующего должностного лица, например, с фактическим местом жительства, образом жизни и т.п. В процессе ревизии проверяющий может запрашивать разъяснения у должностного лица и получать устные свидетельства других лиц.

Албания является примером страны, где различные стадии проверки четко разграничиваются, как описано ниже (Republic of Albania, 2009).

#### **Вставка 6.1. Обзор возможных видов проверки деклараций в Албании\***

- Предварительная обработка
  - Существенные ошибки
  - Неправильное заполнение
  - Ошибочные ответы
- Арифметическая и логическая проверка
  - Достоверность оценки заявленных активов
  - Достоверность заявленных источников дохода
  - Достаточность охвата активов с учетом заявленных источников дохода
  - Наличие конфликтов интересов
- Полная ревизия
  - Проверка достоверности данных, указанных в заполненной форме декларации
  - Обоснование заявленных активов источниками их происхождения
  - Выявление и разрешение случаев конфликтов интересов

\* Информация Верховной инспекции по декларированию и ревизии активов Албании

Складывается впечатление, что одним из самых распространенных методов проверки в бывших социалистических странах является сопоставление заявленных данных с информацией, указанных в различных государственных реестрах и прочих государственных ведомствах. Такие сопоставления полезны для выявления явных несоответствий и обеспечения соответствия между официальными источниками информации и декларациями. И все же серьезным ограничением в данном случае остается потенциальная неэффективность данного метода для борьбы с коррумпированными должностными лицами, которые предпринимают серьезные усилия для обеспечения совпадения данных с официальными источниками информации. О важности сопоставления данных из различных источников ясно свидетельствует следующее описание, представленное Болгарией:

Проверки, проводимые на основании раздела 7 Закона «О публичном раскрытии финансовых интересов старших государственных должностных лиц», осуществляются в соответствии с правилами подтверждения правильности регистрации и при обеспечении прямого доступа к электронным базам данных Министерств внутренних дел, сельского хозяйства и продовольствия, транспорта, Кадастрового агентства, к Реестру собственности, Торговому реестру и к базам данных личной информации. Механизм проверки деклараций об имуществе, доходах и расходах лиц, занимающих высокие государственные посты, связан с сопоставлением представленной информации с той информацией, которая подлежит декларированию, раскрытию или заверению в государственных и муниципальных органах, юридических инстанциях и прочих учреждениях. Для осуществления проверки Председатель болгарского Национального контрольно-ревизионного управления запрашивает информацию в государственных и муниципальных органах, юридических инстанциях и прочих учреждениях, где декларированная информация должна быть зарегистрирована, объявлена или заверена. Органы и учреждения обязаны в течение двух месяцев после получения запроса представлять необходимую информацию в болгарское Национальное контрольно-ревизионное управление. Проверка осуществляется путем сопоставления декларированной информации и полученной информации. В случаях, когда разночтений не обнаруживается, проверка завершается заключением о соответствии [...]. В остальных случаях по итогам проверки выдается заключение о несоответствии.

[...] Председатель болгарского Национального контрольно-ревизионного управления публикует на интернет-сайте Контрольно-ревизионного управления заключения и списки органов и учреждений, не выполняющих свои обязанности. В случаях непредставления деклараций лицами, а также в случае вынесения заключения о несоответствии Председатель болгарского Национального контрольно-ревизионного управления уведомляет исполнительного директора Национального налогового управления [...] и Председателя Управления национальной безопасности. В течение 14 суток после завершения проверки или инспекции исполнительный директор Национального налогового управления направляет ее результаты Председателю болгарского Национального контрольно-ревизионного управления. В течение семи суток после поступления результатов из Национального налогового управления Председатель болгарского Национального контрольно-ревизионного управления публикует их на интернет-сайте Контрольно-ревизионного управления».

В некоторых системах предусматривается возможность для подающих декларации исправить содержащиеся в них данные после подачи. Для такого исправления может существовать или не существовать установленный законом срок – например, на устранение ошибок в Испании дается один месяц, а в Каталонии – 15 суток (Oficina antifrau de Catalunya, 2009). Возможность исправлять ошибки представляет один из способов повышения доступности деклараций для подающих их лиц, она также позволяет избежать санкций за



незначительные ошибки или упущения. В то же время, излишне либеральный подход может ставить под угрозу эффективность декларирования, поскольку нечестные государственные должностные лица могут сознательно представлять заведомо ложные данные, зная, что в случае возникновения подозрений они в любой момент могут внести исправления, причем, безнаказанно. В связи с этим возникла проблема в Латвии, где некоторое время назад несколько должностных лиц заявили о крупных денежных сбережениях. Когда возникли подозрения относительно существования таких сбережений и стало высказываться беспокойство по поводу того, что декларированная информация, возможно, будет использоваться в качестве ложного объяснения будущего обогащения, эти государственные должностные лица внесли изменения, сократив сумму своих якобы существующих сбережений, а ответственный орган – Государственная налоговая служба – приняла такие исправления.

### **Вставка 6.2. Система раскрытия частных интересов в Албании**

Высшая инспекция по декларированию и ревизии активов (ВИДРА) в Албании представляет собой независимое ведомство, действующее под контролем парламента и ответственное за предупреждение конфликтов интересов при осуществлении государственных функций в Албании. ВИДРА начала свою работу в 2003 году и получает примерно 4200 деклараций о частных интересах в год от выборных должностных лиц и некоторых категорий государственных должностных лиц (что составляет примерно 4 процента занятых в государственном секторе страны). Помимо ежегодных деклараций, Генеральный инспектор ВИДРА может запрашивать декларации у любых физических и частных лиц «по требованию», если это необходимо для проведения текущего расследования. Декларации также подаются перед началом и по истечении срока полномочий.

Располагая штатом из примерно 45 сотрудников и ежегодным бюджетом 92 млн. лек, ВИДРА отвечает за проверку деклараций, за предоставление консультативных услуг по вопросу о надлежащем заполнении деклараций, а также за общую профилактическую работу. Руководство по заполнению деклараций размещено в интернете, а упор на консультативную роль ВИДРА повышается в период с января по март, когда подается основная часть деклараций.

Декларации о частных интересах подают, в частности, следующие категории должностных лиц: президент страны, члены парламента, премьер-министр и его/ее заместитель, министры и заместители министров, гражданские служащие высшего и среднего управленческого звена, прокуроры, судьи и приставы, а также сотрудники налоговых органов и таможни, которые имеют дело непосредственно со сбором поступлений. Декларации также распространяются на супругов или партнеров государственных должностных лиц. В ходе проверки декларации о частных интересах могут быть также запрошены у взрослых детей, проживающих в одном домашнем хозяйстве с декларантом. В декларации вносятся следующие сведения: недвижимое и движимое имущество, зарегистрированное в государственных реестрах, активы стоимостью свыше 5 тыс. долл. США, стоимость акций, ценных бумаг и других форм участия в капитале, стоимость ликвидности, наличные деньги на периодически пополняемых счетах, в депозитах, облигациях казначейства и займах в национальной или иностранной валюте, в займах у физических или юридических лиц в национальной или иностранной валюте, личные ежегодные доходы в виде заработной платы или от участия в правлении корпораций и комиссиях либо от любой другой деятельности, доходы от лицензий и патентов, а также любые другие частные интересы. Декларации доступны для общественности, хоть и не в интернете, за исключением двух последних страниц, в которых содержится конфиденциальная информация, предназначенная только для ВИДРА.

Расследования могут быть начаты:

по факту получения жалобы

выборочно

в случае серьезного расхождения декларированных активов с законными источниками дохода

в случае несоответствий между декларацией и действительностью (образом жизни)

в случае полной ревизии, которая в отношении некоторых государственных должностей проводится на

периодической основе

В целях расследований ВИДРА имеет доступ к следующему:

1. налоговые реестры
- земельный кадастр  
база данных подразделения финансовой разведки  
реестр дорожно-транспортных средств  
реестр недвижимости  
банковские реестры  
реестры Национального центра регистрации предпринимателей  
реестры Национального центра лицензий и патентов

Для проверки деклараций ВИДРА используются следующие механизмы:

1. Предварительная обработка: выявление возможных ошибок, неправильных ответов и неверного заполнения форм
2. Арифметическая и логическая проверка с целью установления:
  - достоверности оценки декларированных активов
  - достоверности декларированных источников финансовых средств
  - степени, в которой приобретение активов можно объяснить декларированными источниками дохода
  - наличия конфликтов интересов
3. Полная ревизия направлена на:
  - проверку достоверности данных, представленных в декларации
  - проверку меры законности приобретения активов
  - выявление и устранение конфликтов интересов

О деятельности ВИДРА в 2008 году свидетельствуют следующие показатели:

- подано примерно 4200 деклараций
- одиннадцать должностных лиц декларации не представили
- санкции были наложены на 11 должностных лиц за неподачу деклараций, на 70 должностных лиц за несвоевременную подачу, на двух должностных лиц за подачу ложной информации. Кроме того, было выявлено 66 случаев конфликтов интересов и других нарушений закона.

Применение вышеизложенных методов проверки зависит от достаточности полномочий контрольного органа. Среди таких важных полномочий следует отметить следующее:

- Доступ к документации/архивам других государственных ведомств – налоговых, земельных, по недвижимости, по дорожно-транспортным средствам, к базам данных подразделения финансовой разведки и личной информации и т.п. В то же время, возможности такого доступа в разных странах различны. Словения представляет

собой пример страны, где контрольный орган – Комиссия по предупреждению коррупции – даже заключил соответствующие соглашения с другими государственными органами, например с Генеральным налоговым управлением Министерства финансов, в соответствии с которым информация о государственных должностных лицах оперативно предоставляется Комиссии.<sup>9</sup> Хотя проблема отсутствия доступа к данным, содержащимся в различных государственных реестрах, нечасто упоминается ведомствами, реализующими системы декларирования, налаживание такого межведомственного сотрудничества следует рассматривать как пример положительной практики.

- Доступ к данным в банках (см. табл. 6.3) и в других коммерческих организациях. Как следует из таблицы, во многих бывших социалистических странах контролирующие органы имеют непосредственный доступ к банковской информации, связанной с государственными должностными лицами, но, в то же время, во многих системах не предусматривается такого доступа либо он предоставляется только по судебному ордеру. При всем разнообразии систем, очевидно, что в целях проверки данные о финансовых средствах на банковских счетах государственных должностных лиц не менее важны, чем, например, данные из налоговых реестров.
- Запросы о разъяснениях от подавших декларации должностных лиц и иных лиц.
- Запросы о проведении проверки другими ведомствами, например, налоговой администрацией (см. выше выдержку из вопросника, представленного Болгарией).
- Запросы мнений экспертов<sup>10</sup>.

Таблица 6.3. Доступ к банковской информации (отдельные страны)

Страна	По прямому запросу	По судебному ордеру	Доступ не предоставляется
Албания	X		
Беларусь			X
Болгария			X
Эстония	X		
Грузия		X	
Кыргызстан			X
Латвия		X	
Литва	X		
Македония	X		
Румыния	X		
Украина	X		

## 6.5. Архивирование

Практически во всех системах поданные декларации хранятся в течение определенного срока. Как правило, устанавливается определенный срок на несколько лет, в течение которого поданные декларации подлежат хранению.<sup>11</sup> Среди стран, охваченных настоящим исследованием, этот период широко варьируется от четырех лет в Боснии и Герцеговине до 99 лет для части деклараций в Литве, причем распространен такой срок, как 10–15 лет. В некоторых странах период хранения связан с такими факторами, как срок давности для некоторых правонарушений (например, в Казахстане декларации хранятся в течение пяти лет, что совпадает со сроком давности, предусмотренном налоговым кодексом страны). Еще один подход заключается в установлении срока хранения деклараций в зависимости от срока пребывания должностных лиц на их постах, например, в течение какого-то периода после отставки должностных лиц (например, в Каталонии личные данные о старших должностных лицах ликвидируются через три месяца после того, как они покидают свои посты). Иногда срок хранения не установлен в принципе, как, например, в Хорватии.

По истечении срока хранения декларации уничтожаются либо могут передаваться из места хранения в какие-либо архивы. Эстония представляет собой пример страны, где практика архивирования варьируется в зависимости от категорий государственных должностных лиц. Декларации политических/высокопоставленных должностных лиц хранятся в течение пяти лет, после чего они архивируются. Декларации прочих должностных лиц также подлежат хранению в течение пяти лет, но после этого они уничтожаются либо передаются в архивы только в том случае, если представляют собой архивную ценность.

### ПРИМЕЧАНИЯ

1. Закон «Об этике в правительстве», разделы 101(a), 101(b)(1), 101(d), 101(e).
2. Закон «О предотвращении конфликтов интересов при осуществлении государственных функций», 2008 год, статья 19.
3. Ответ на вопрос анкеты: *Еще одним поводом для начала ревизии является конкретная функция, что означает, что в зависимости от осуществляемых функций или обязанностей государственных должностных лиц они обязаны проходить полную проверку раз в два, три или четыре года. К примеру, члены парламента проходят проверку раз в четыре года, а судьи и прокуроры – раз в три года.*
4. Ответ на соответствующий вопрос был: *в силу занимаемой должности (проверке должны подлежать все декларации или их часть).*
5. Соответствующий вариант ответа был: *выборочно.*
6. Соответствующие варианты ответа были:
  - В случае существенных расхождений между декларированными активами и законными источниками дохода;
  - При наличии других факторов риска, включая серьезные колебания в материальном состоянии, существенную частную деловую активность.
7. Соответствующие варианты ответа были следующими:
  - В случае расхождений между декларацией и реальностью (образом жизни);
  - В случае поздней подачи или неподачи декларации.

8. Соответствующий вариант ответа был: *при поступлении жалобы.*
9. Дополнение к докладу о соблюдении обязательств Словенией, принятое ГРЕКО на ее 38-м пленарном заседании (Страсбург, 9–13 июня 2008 года) стр. 6.  
*[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ГРЕКО/evaluations/round2/ГРЕКОRC2\(2006\)1\\_Add\\_Словения\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ГРЕКО/evaluations/round2/ГРЕКОRC2(2006)1_Add_Словения_EN.pdf)*
10. К примеру, в Румынии мнение эксперта может быть запрошено относительно того, является ли заявленная стоимость какого-либо актива реальной, хотя в таком случае требуется согласие проверяемого лица. Источник: *Проверка деклараций об активах и наложение санкций.* Национальное управление по этике (2009 г.). Доклад на семинаре «Декларирование активов для государственных должностных лиц как инструмент борьбы с коррупцией», проходившем в Белграде, Сербия, 15–16 октября 2009 года.
11. Согласно ответам на вопросник, декларации подлежат хранению в течение четырех лет в Боснии и Герцеговине, пять лет в Казахстане, шесть лет в Кыргызстане, 10 лет в Албании, Болгарии, Македонии и Черногории, 15 years в Косово и Словении, 50 лет в Латвии, 75 лет в Беларуси и Грузии, и, в зависимости от того, в какое ведомство подаются декларации, либо 10 либо 99 лет в Литве.

## ЛИТЕРАТУРА

Republic of Albania (2009), Presentation by the High Inspectorate of Declaration and Audit of Assets at the seminar “Asset Declarations for Public Officials as a Tool against Corruption” in Belgrade, Serbia, 15-16 October.

National Integrity Agency (2009), “Verification of Asset Declarations and Imposing Sanctions”, presentation at the seminar “Asset Declarations for Public Officials as a Tool against Corruption” in Belgrade, Serbia, 15-16 October.

Oficina antifrau de Catalunya (2009), “Asset Declaration: A Part of the Fight against Corruption and Management of the Conflict of Interests”, presentation at the seminar “Asset Declarations for Public Officials as a Tool against Corruption” in Belgrade, Serbia, 15-16 October.

Standards in Public Office Commission (2002), “Guidelines on Compliance with the Provisions of the Ethics in Public Office Acts, 1995 and 2001, Office Holders (Third Edition)”, Article 22, December, <http://www.sipo.gov.ie/en/Guidelines/EthicsActs/OfficeHolders/Text/>

Standards in Public Office Commission (2010), “Guidelines on Compliance with the Provisions of the Ethics in Public Office Acts 1995 and 2001, Public Servants (Seventh Edition)”, Article 21, September, <http://www.sipo.gov.ie/en/Guidelines/EthicsActs/PublicServants/Text/>

United Kingdom House of Commons (2009), “House of Commons: The Code of Conduct, Chapter 2: Declaration of Members’ Interests”,  
<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmcode/735/73508.htm>

The World Bank (2010), “Public Accountability Mechanisms: France”,  
<https://www.agidata.org/pam/Profile.aspx?c=69&cc=1>



ЧАСТЬ II

ГЛАВА 7

**ОТВЕТСТВЕННОСТЬ И САНКЦИИ**

### 7.1. Определение нарушений

Невыполнение обязанностей, связанных с подачей деклараций, можно разделить на две общие категории. Одна из категорий относится собственно к обязанности подавать декларации, а другая – к информации, содержащейся в декларациях.

- Типичными нарушениями в первой категории являются:
  - неподача деклараций;
  - несвоевременная подача деклараций.
- Типичными нарушениями второй категории являются:
  - неполное предоставление требуемой информации;
  - непреднамеренное предоставление ложной информации;
  - предоставление заведомо ложной информации.

В большинстве стран с более или менее развитыми системами декларирования, которые подкрепляются правовыми санкциями (дело обстоит так не во всех системах), нарушения определяются во всех вышеуказанных категориях. Согласно исследованию, проведенному Всемирным банком и Управлением Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности, «в 60-90 процентах [74] стран, охваченных исследованием, предусматриваются какие-либо санкции за нарушения, связанные с подачей деклараций. Санкция за непредставление декларация предусмотрена в 80 процентах стран, где действует система декларирования активов, а наказание за представление недостоверной информации предусмотрено примерно в 65-75 процентах систем» (Burdescu *et al.*, 2009, p. 38).

Одиннадцать из 20 стран, рассматриваемых в настоящем отчете, сообщили, что санкции предусмотрены за неподачу, несвоевременную подачу, неполное заполнение и за ложные сведения. В число этих стран входят Албания, Азербайджан, Беларусь, Хорватия, Эстония, Грузия, Казахстан, Латвия, Македония, Черногория и Украина.

Существенные различия существуют между странами в том, определены ли все вышеупомянутые нарушения отдельно и относятся непосредственно к декларированию активов или же некоторые из них сгруппированы – например, в некоторых системах может отсутствовать дифференциация между неполными и ложными сведениями или между непреднамеренно ложными и заведомо ложными сведениями, сообщаемыми государственными должностными лицами.

Некоторые страны – к примеру, Болгария – сообщили, что санкции предусмотрены только в случае неподачи или несвоевременной подачи деклараций. Босния и Герцеговина представляет собой редкий случай, когда система, основанная на Законе «О конфликтах



интересов в правительственных учреждениях», не предусматривает санкций (существует и другая система, основанная на Законе «О выборах» и применимая к выборным должностным лицам). В других случаях санкции не предусматриваются, когда декларации подаются добровольно, как, например, для членов парламента и министров правительства Норвегии (The World Bank, 2010).

Гораздо реже бывают определены нарушения, связанные со сбоями в системе обработки деклараций. В большинстве стран нарушением считается несанкционированное разглашение конфиденциальных данных. Это имеет значение в системах, где вся информация, представленная в декларациях, или ее часть считаются конфиденциальной. С другой стороны, отказ от раскрытия информации, право на доступ к которой предусматривается для общественности, также может быть определен как нарушение. В то же время, подобные нарушения, как правило, связаны скорее с обработкой информации как таковой, а не с конкретной информацией, содержащейся в декларациях государственных должностных лиц.

## 7.2. Характер санкций

В различных правовых системах предусматриваются различные виды юридической ответственности, поэтому приводимая ниже классификация (уголовная, административная, дисциплинарная или гражданская ответственность), которая применяется в настоящем разделе, может быть обобщена только с оговорками, например, в некоторых странах не существует заметного различия между гражданской и административной ответственностью.

Уголовные санкции. Декларации государственных должностных лиц по большей части воспринимаются как средство предупреждения участия этих лиц в коррупционной или иной незаконной деятельности. Вероятно, именно в этом причина того, что нарушения, связанные с заполнением и подачей деклараций, сами по себе нечасто рассматриваются как наказуемые в соответствии с уголовным правом.

Соединенные Штаты представляют собой исключение из общего правила, поскольку там законом прямо предусматривается штраф или лишение свободы на срок до одного года, либо и то и другое, для лиц, заведомо и умышленно фальсифицирующих любую информацию, которую эти лица обязаны раскрывать в соответствии с Законом «Об этике в правительственных учреждениях» (только штраф предусмотрен для лиц, которые заведомо и умышленно не раскрывают или не сообщают такую информацию).<sup>1</sup>

В то же время, как показывает одно из более ранних исследований, уголовная ответственность за нарушения, связанные с декларациями должностных лиц, предусматривается также в нескольких европейских странах. В Италии члены парламента могут нести уголовную ответственность как за неподачу деклараций, так и за представление ложной информации. К некоторым категориям государственных должностных лиц уголовные санкции могут применяться также в Соединенном Королевстве и в Польше.<sup>2</sup>

Судя по результатам настоящего исследования, можно предположить, что страны Центральной и Восточной Европы, а также бывшего Советского Союза, как правило, не криминализируют конкретных нарушений, связанных с обязанностями по подаче деклараций государственными должностными лицами. В то же время, в некоторых странах – например, в Грузии – существует уголовная ответственность за неполные или ложные сведения. Кроме того, в некоторых странах уголовным преступлением считается преднамеренное представление ложной информации властям в целом, что технически относится и к таким действиям при подаче деклараций государственными должностными лицами. Для выяснения того,

применяются ли такие положения закона к должностным лицам, подающим ложную информацию, потребуется более детальное исследование.

**Административные санкции.** Вероятно, данный вид санкций является наиболее распространенным. Санкции могут предусматриваться в законах, регулирующих декларирование, либо – в иных случаях – административные правонарушения могут быть закреплены в отдельном законодательном акте. Наиболее распространенной административной санкцией является штраф.

**Дисциплинарные санкции.** Дисциплинарные санкции обычно применяются к государственным должностным лицам, которые служат на гражданской службе (к этой категории, как правило, не относятся выборные/политические должностные лица). Дисциплинарные нарушения обычно закреплены в отдельном законодательном акте, например в законе о гражданской службе. Разумеется, данные меры могут распространяться или не распространяться на нарушения обязанностей, связанных с подачей деклараций. Среди применимых санкций следует отметить выговоры, сокращение заработной платы, увольнение и т.п. В случаях, когда за декларирование отвечают центральные органы, они могут также быть уполномочены предлагать дисциплинарные меры, которые вышестоящее руководство должно применить к допустившим нарушения государственным должностным лицам.

**Гражданско-правовая ответственность.** В случаях, когда нарушения заключаются собственно в неподаче деклараций или предоставлении некорректных данных, гражданская ответственность применяется редко. В большинстве случаев, когда государственные должностные лица не выполняют своих обязанностей в отношении заполнения и (или) подачи деклараций, не всегда очевидно, был ли нанесен общественным интересам ущерб, требующий компенсации. В Латвии гражданская процедура взыскания ущерба может быть возбуждена, если должностные лица получают доходы способами, несовместимыми с их официальным положением. В то же время, существом нарушения в таких случаях не является нарушение требований, предъявляемых к декларированию.

В Соединенных Штатах Генеральный прокурор может возбуждать гражданские иски против любых лиц, которые заведомо и умышленно фальсифицируют либо заведомо и умышленно уклоняются от подачи любой информации, которую такие лица обязаны представлять в соответствии с разделом 102 Закона «Об этике в правительственных учреждениях». Суды, куда передаются такие дела, могут налагать на нарушителей штрафы в любом размере, не превышающем 50 тыс. долл. США.

Увольнение, отстранение от исполнения обязанностей, сокращение заработной платы и т.п. К данной категории относятся ситуации, когда санкции не налагаются посредством каких-либо карательных, например, уголовных или дисциплинарных процедур, а скорее являются прямым следствием нарушений. Неподача декларации является самым распространенным нарушением, которое влечет за собой последствия подобного рода. К примеру, во Франции в случае неподачи личной декларации об активах выборные должностные лица лишаются права баллотироваться сроком на год, а назначения гражданских служащих аннулируются (Dufour, 2008). Увольнение входит в число предусмотренных санкций в Российской Федерации.

Там, где существуют централизованные контрольные органы или должностные лица, в принципе, возможны, по меньшей мере, два варианта применения санкций. Такой орган может автоматически отстранить или уволить должностное лицо, не подавшее декларацию к установленному сроку (обычно он продлевается после предупреждения). Нередко, правда, контролирующее должностное лицо или контрольный орган отдает распоряжение или

рекомендации вышестоящему руководству или органу допустившего нарушение должностного лица отстранить его/ее от исполнения обязанностей или уволить. Примером такого механизма служит Албания, где за отстранение от исполнения служебных обязанностей в случае несоблюдения требований ответственность несет ведомство, в котором соответствующее должностное лицо занимает свою должность. Главная инспекция по декларированию и ревизии активов лишь предлагает такие меры. Аналогичная процедура предусмотрена и в Косово. Такой механизм, на первый взгляд, в большей степени подвержен риску неэффективности в системах, где полномочия контролирующего должностного лица (контрольного органа) ставятся под сомнение, а верховенство закона обеспечивается слабо.

В рамках настоящей работы невозможно рассмотреть все разновидности санкций, существующих в отдельных странах. Помимо мер, распространенных во многих системах, существуют и более редкие положения. Одним из примеров является Литва, где государственные должностные лица, которые признаны виновными в нарушении закона «О согласовании государственных и частных интересов на государственной службе», не имеют права на получение премий или назначение на более высокие должности в течение года после обнаружения нарушения. Если они были уволены с государственной службы, они не могут быть вновь на нее приняты в течение трех лет после обнаружения нарушения. В таких странах, как Косово и Словения, применяются снижения заработной платы в качестве прямого следствия несоблюдения закона (а не просто одна из предусмотренных административных и дисциплинарных санкций).

Прочие/«мягкие» меры. В некоторых странах не предусмотрено правовых санкций и не существует строгого определения правовых последствий нарушений, поскольку для обеспечения соблюдения требований законодательства используются «мягкие» меры. Такой подход нередко применяется к выборным должностным лицам, занимающим политические должности, когда применение других мер невозможно в соответствии с конституцией. Аналогичным образом, иногда высказываются предположения, что за проверку деклараций должны отвечать третьи стороны, например, средства массовой информации и НПО, следовательно, санкции могут также быть ограничены реакцией общественности на сообщения о нарушениях. Примером таких санкций служит предупреждение, публичное заявление, обнародование фактов нарушений или требование о принесении извинений.

К примеру, если в Швеции член парламента не представил требуемую информацию в реестр, то об этом делается объявление на пленарном заседании (*kammarsammanträde*).<sup>4</sup> В палате общин Соединенного Королевства, в случае невыполнения обязанностей, связанных с декларированием интересов, требуется принести извинения палате в форме процедурного выступления на одном из заседаний (*United Kingdom Government, 2009*). В случае нарушения правил поведения члену германского бундестага грозит предупреждение (в случае незначительного нарушения или небрежности, например, нарушения сроков подачи информации), публичное раскрытие информации о нарушении или административный штраф.<sup>5</sup> «Мягкие санкции» также упоминаются в качестве одной из предусмотренных мер в Болгарии, Хорватии, Косово, Черногории и Литвы.

### 7.3. Практика применения

На первых этапах введения системы декларирования активов для государственных должностных лиц некоторые страны столкнулись с массовым несоблюдением требований о заполнении и подаче деклараций, а также с большим количеством неправильно заполненных форм. Красноречивыми, хотя и никоим образом не исчерпывающими примерами подобной ситуации являются Латвия и Косово. В 1997 году, когда декларации латвийских должностных

лиц были впервые надлежащим образом проверены, выяснилось, что у 19 из 100 членов парламента в декларациях имели место упущения или ошибки.<sup>6</sup> Требование о декларации активов старшими государственными должностными лицами впервые было введено в Косово в 2007 году. Осуществление системы декларирования началось с трудностей, поскольку лишь 67,07 процента высокопоставленных государственных должностных лиц подали декларации в установленные законом сроки, после чего был установлен новый срок, к которому декларации подали 94,4 процента должностных лиц. В 2007 году на неправильно заполненные формы приходилось 49 процентов<sup>7</sup>, а в 2008 году этот показатель сократился до 37,4 процента.

Со временем большинство стран добилось довольно высоких показателей соблюдения требований о декларировании. Из стран, охваченных настоящим исследованием, ни у одной не наблюдается процента неподачи деклараций выше 10 процентов, а у многих этот показатель был значительно ниже.<sup>11</sup> Таким образом, широко распространенная неосведомленность об обязанности подавать декларации может считаться явлением, присущим только начальным годам существования систем декларирования.

Даже после окончания этого периода сохраняется обеспокоенность по поводу строгости соблюдения государственными должностными лицами сроков подачи деклараций и достоверности представленной информации. С этой точки зрения целесообразно использовать показатель процента охваченных должностных лиц, в отношении которых применяются официальные санкции. Разумеется, этот показатель свидетельствует не только об уровне соблюдения сроков и достоверности информации, но и об активности контрольных ведомств и наличии санкций, предусмотренных законом. В силу этого тот факт, что в той или иной стране применяется мало санкций, необязательно свидетельствует о том, что должностные лица строго соблюдают свои обязанности, иногда он может быть признаком неудовлетворительного осуществления системы.

В некоторых странах проведение в жизнь систем декларирования активов государственными должностными лицами сопровождается большим количеством санкций. Из стран, охваченных исследованием, с этой точки зрения выделяется Эстония. В 2007 году декларации были поданы 30 245 эстонскими должностными лицами. За тот же период к 454 из них были применены санкции за неподачу, к 1209 – за несвоевременную подачу и к 1022 – за другие нарушения требований, предъявляемых к декларациям.

Большой процент должностных лиц, к которым применяются санкции, служит косвенным признаком того, что проведение систем декларирования в жизнь может быть связано с весьма высокими издержками. В нижеследующей таблице резюмируются данные о количестве лиц, к которым были применены санкции за конкретные нарушения, в абсолютных цифрах и в качестве доли от общего числа всех должностных лиц, обязанных подавать декларации (только для тех стран, данные по которым сопоставимы и достаточны). Очевидно, что различные системы по-разному зависят от наличия санкций.

**Таблица 7.1. Зависимость систем декларирования от санкций (в 2008 году, если не указано иначе, отдельные страны)**

Страна	Количество обязанных подавать декларации	Санкции за неподачу	Санкции за несвоевременную подачу	Санкции за ложные сведения	Санкции за прочие нарушения	Процент нарушителей от общего числа
Албания	Около 4 200	11	70	2	66	3,5
Босния и Герцеговина	Около 3 300 <sup>1</sup>	32				0,97
Болгария	7 073	55				0,8
Эстония (2007 г.)	Около 30 000	454	1209	Нет данных	1022	9,0
Грузия (2007 г.)	2 000	121 <sup>2</sup>				6,0
Казахстан	Около 470 000	295				0,06
Косово (2009)	800	14 <sup>3</sup>				1,75
Кыргызстан	Около 1 400	12 <sup>4</sup>				0,9
Латвия	70 800		224	33	21	0,39
Македония	Около 3000	33				1,1

1. Только в системе выборных должностных лиц, деятельность которых регулируется Законом «О выборах».
2. Это данные о неподаче, а не о санкциях
3. Это данные о неподаче, а не о санкциях.
4. Это данные о неподаче, санкции не применялись.

## ПРИМЕЧАНИЯ

1. Закон «Об этике в правительственных учреждениях», раздел 104(а)(2).
2. «В Польше за ложные сведения в декларациях об интересах государственные должностные лица местного уровня могут караться лишением свободы на срок до трех лет. В Соединенном Королевстве уголовными санкциями чревато уклонение от раскрытия интересов членами парламента Шотландии, Национальной ассамблеи Уэльса и Национальной ассамблеи Северной Ирландии. Такие санкции также применимы в переходный период и к уклонению от раскрытия материальных интересов членами местных органов власти, а также к случаям неподачи самоотвода при работе местных органов по вопросам, связанным с конфликтами интересов» – Mendieta, M.V (2008), *Conflict of interest policies u practices in nine EU member states*. В: *Corruption and Democracy*, Council of Europe Publishing. 98-99.
3. Федеральный закон «О противодействии коррупции», раздел 8, статья 8.
4. Закон «О регистрации предпринимательской деятельности и экономических интересов членов риксдага» (*Lag (1996:810) om registrering av riksdagsledamöters åtaganden och ekonomiska intressen*).
5. Правила поведения для членов бундестага Германии (*Verhaltensregeln für Mitglieder des Deutschen Bundestages*). Статья 8.
6. Государственная генеральная прокуратура – А. Ивановскис, государственный прокурор Департамента по охране прав государства и граждан. Доклад о результатах проверки

соответствия действий членов сейма 6-го созыва Латвийской Республики требованиям Закона «О предупреждении коррупции» (*LR Ģenerālprokuratūra. Ivanovskis, A., Personu un valsts tiesību aizsardzības departamenta prokurors. Pārskats par pārbaudes rezultātiem par LR 6. Saeimas deputātu rīcības atbilstību Korupcijas novēršanas likuma prasībām.*)

7. Ежегодный доклад косовского управления по борьбе с коррупцией, 1 января – 31 декабря 2007 года, стр. 15–16.
8. В некоторых вопросниках не было предоставлено ясной информации на этот счет.

## ЛИТЕРАТУРА

Burdescu, R., G.J. Reid, S. Gilman and S. Trapnell (2009), *Stolen Asset Recovery – Income and Asset Declarations: Tools and Trade-offs*, The World Bank, the United Nations Office of Drugs and Crime.

Dufour, P. (2008), “French Government Policy on Ethics for Public Office Holders”, ACN meeting, Tbilisi, 25-27 June.

United Kingdom House of Commons (2009), “House of Commons: The Code of Conduct, Procedure for Complaints”, Article 108,  
<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmcode/735/73511.htm>

The World Bank (2010), “Public Accountability Mechanisms: Norway”,  
<https://www.agidata.org/pam/Profile.aspx?c=153&cc=1>

ЧАСТЬ II

ГЛАВА 8

**ПУБЛИЧНОЕ РАСКРЫТИЕ**

В настоящем исследовании термин «публичное раскрытие» используется в тех случаях, когда поданная информация предоставляется рядовым гражданам, а просто «раскрытие» означает ситуации, когда информация предоставляется только компетентным органам. Вопрос о допустимости публичного раскрытия является предметом ожесточенных споров. В задачи настоящего исследования не входит полностью рассматривать все юридические аспекты, с которыми связано обнародование информации о доходах и активах тех или иных лиц. Достаточно сказать, что как в Западной Европе, так и в бывших социалистических странах на этот счет существуют большие разногласия.

Например, в более раннем документе СИГМА упоминалось серьезное отношение к соображениям защиты права на конфиденциальность частной жизни в Соединенном Королевстве, где – согласно тексту, который цитировался выше – присутствует «нежелание требовать раскрытия личных и семейных доходов и активов, а также обнародования таких деклараций. В Соединенном Королевстве не существует общих требований в отношении декларирования доходов и активов, причем причина этого заключается в нежелании вторгаться в частную жизнь, с чем связаны подобные требования» (OECD/SIGMA, 2007). Такое нежелание никоим образом не присуще исключительно Соединенному Королевству.

С другой стороны, существуют и варианты, связанные с чрезвычайно широкой оглаской, – например, в Норвегии, где сведения об общих доходах и уровне благосостояния всех налогоплательщиков, а не только государственных должностных лиц, размещены в интернете и доступны для открытого поиска и ознакомления.<sup>1</sup>

### **8.1. Масштаб раскрытия**

*Полное публичное раскрытие* означает, что вся информация, содержащаяся в декларациях, доступна для общественного контроля. Такое положение вещей обычно присуще системам, в которых декларации (реестры) содержат относительно ограниченный объем информации и которые распространяются лишь на узкий круг высших должностных лиц. Так обстоит дело, например, в случае регистрации занятости и экономических интересов членов парламента и министров в Дании.<sup>7</sup> Полная информация, судя по всему, также обнародуется в таких странах, как Босния и Герцеговина, в отношении выборных должностных лиц<sup>3</sup>, Черногории<sup>4</sup> и Румынии. В парламенте Соединенного Королевства Реестр финансовых интересов членов парламента (а также интересов их секретарей и референтов) и Реестр интересов лордов (а также интересов персонала членов палаты лордов) также доступны для общественности.

*Ограниченное раскрытие.* В ряде стран ведутся серьезные дебаты по вопросу о том, как публичное раскрытие доходов и активов затрагивает право на конфиденциальность частной жизни. В большинстве случаев вопрос состоит в поиске надлежащего баланса между необходимостью публичного раскрытия сведений и правом на охрану конфиденциальности частной жизни – к примеру, в Германии спор на эту тему был в конечном итоге представлен на разрешение в Федеральный конституционный суд. Международных стандартов, требующих обеспечения публичного раскрытия декларируемой информации в обязательном порядке, не существует, и, возможно, дело никогда не дойдет до принятия универсальных стандартов, предписывающих точную степень баланса между раскрытием информации и правом на



конфиденциальность частной жизни. Таким образом, правовые и социальные традиции отдельных стран остаются ключевым фактором при определении наиболее подходящей политики в данной области.

В странах, где в декларациях присутствуют обширные данные, публичное раскрытие нередко ограничено, то есть некоторые категории сведений разглашению не подлежат. Так, например, обстоит дело в Латвии и Эстонии, где сведения обнародуются без личного опознавательного кода, адреса и данных, связанных с близкими родственниками по крови и браку (см. вопросник). Аналогичные ограничения применяются в Албании, Боснии и Герцеговине, Болгарии, Хорватии, Грузии, Кыргызстане, Литве и Македонии. Во многих таких случаях существуют законы об охране личных данных, которые и определяют степень публичного раскрытия.

Примеры подобного рода можно найти и в Западной Европе – к примеру, информация, подаваемая членами бундестага Германии об их доходах, публикуется лишь в упрощенном виде (указывается один из трех предустановленных уровней доходов, а не точная сумма). В Португалии предусматривается открытый доступ общественности к декларациям об активах, но сохраняется возможность ограничения такого доступа по обоснованным соображениям (например, защита прав и интересов третьих лиц) по решению суда.<sup>5</sup>

Еще одним способом ограничения публичного раскрытия является определение некоторых категорий государственных должностных лиц, информация о которых не подлежит обнародованию, как, например, информация о должностных лицах служб безопасности в Латвии и о гражданских служащих в Македонии. Освобожденные категории существуют также в США.<sup>6</sup> В качестве альтернативы могут быть определены некоторые категории государственных должностных лиц, декларации которых подлежат обнародованию, как обстоит дело в случае с определенными категориями высокопоставленных должностных лиц в Эстонии, Литве и на Украине. Что касается прочих должностных лиц в Литве, их данные могут быть обнародованы по обоснованному решению Главной комиссии по служебной этике. Похоже, публичное раскрытие личных данных лиц, связанных с государственными должностными лицами (родственников и т. п.), не требуется практически никогда.<sup>7</sup>

*Доступ к результатам проверок.* Обычно мало обсуждается вопрос о том, раскрываются ли публично результаты проверок (ревизий) в отношении доходов и материального положения государственных должностных лиц. На первый взгляд представляется вполне логичным публично раскрывать результаты проверок, например, доходов государственных должностных лиц, коль скоро их декларации, содержащие исходные данные (которые, собственно, и проверяются), уже обнародованы. Тем не менее, пример Латвии показывает, что это совсем не обязательно. Хотя данные о доходах и имуществе, содержащиеся в декларациях государственных должностных лиц, находятся в свободном доступе в интернете, в случае сомнений их ревизия производится в соответствии с процедурами, предусмотренными для физических лиц – налогоплательщиков, а по налоговому законодательству результаты таких проверок носят конфиденциальный характер, и общественность может иметь доступ только к искаженной информации, представленной в декларации того или иного должностного лица. Данные о том, сталкивались ли с аналогичными проблемами другие страны, отсутствуют. В то же время, этот вопрос важен и требует внимания при оценке транспарентности любых систем декларирования для государственных должностных лиц.

*Данные для ограниченного пользования.* Некоторые страны по-прежнему придерживаются принципа конфиденциальности. К примеру, статус информации, доступ к которой ограничен, предоставляется в отношении деклараций в таких странах, как Беларусь, Казахстан и Косово. В

Словении закон также гласит, что данные, полученные в процессе финансового надзора за чиновниками, а также другие данные, установленные Комиссией по предупреждению коррупции, должны считаться конфиденциальными. Примеры ограничения доступа к данным можно встретить и в Западной Европе. Например, во Франции декларации министров, членов парламента и гражданских служащих публичному раскрытию не подлежат (The World Bank, 2010).

## 8.2. Условия раскрытия

*Превентивная публикация.* Во многих случаях, когда декларируемая информация подлежит публичному раскрытию, она публикуется либо на бумаге, например в официальном бюллетене, либо, что встречается все более часто, в интернете. Соответственно, для доступа к такой информации не предусмотрено никаких условий (обзор форм раскрытия информации на основании сведений, полученных из вопросников, приводится в таблице 8.1).

Таблица 8.1. Формы публичного раскрытия информации

	Издание на бумаге	Электронное издание	Доступ к отдельным материалам по требованию
Албания			X
Азербайджан		Публичного раскрытия нет	
Беларусь		Публичного раскрытия нет (за исключением кандидатов на выборах)	
Босния и Герцеговина	X*		X*
Болгария		X	
Хорватия		Нет данных	
Эстония		X (некоторые старшие должностные лица)	
Грузия			X
Казахстан		Публичного раскрытия нет (могут быть обнародованы сведения в отношении некоторых должностных лиц и кандидатов на выборах)	
Косово		Публичного раскрытия нет	
Кыргызстан		X	
Латвия		X	
Литва	X (некоторые старшие должностные лица)	X (некоторые старшие должностные лица)	
Македония		X (за исключением гражданских служащих)	
Черногория		X	
Румыния		X	X
Словения		Публичного раскрытия нет	
Таджикистан		Публичного раскрытия нет	
Украина		X (некоторые старшие должностные лица)	

\* В Боснии и Герцеговине существует две системы деклараций с разными формами публичного раскрытия.

*По запросам граждан/средств массовой информации.* В некоторых странах подобная информация предоставляется только по требованию. Доступ по требованию может быть неограниченным или связанным с конкретными условиями. Некоторые такие условия могут определять процедуру доступа – например, требовать раскрытия личности запрашивающего, чтобы было ясно, кого интересуют данные, и обязанность оплачивать данную услугу для покрытия административных издержек. Другие условия направлены на введение ограничений на отдельные виды использования полученной информации, например, требование публиковать полученные данные только полностью либо запрет на использование полученной информации, к примеру, в коммерческих целях (в США) или на использование ее в качестве доказательства при судебном разбирательстве (Албания). В большинстве своем условия подобного рода вводятся с целью защиты определенных законных интересов декларантов. В то же время системы, предусматривающие публичное раскрытие деклараций должностных лиц, как правило, воздерживаются от введения условий.

В США доступ общественности к декларациям (отчетам) государственных должностных лиц сопровождается следующими правилами (условиями):

- Допускается проверка оригиналов отчетов либо их копии предоставляются по 3
- Отчеты могут предоставляться любым лицам только по их письменному запросу с указанием следующих сведений:
  - имя, фамилия, род занятий и адрес запрашивающего;
  - наименование и адрес любого другого лица или организации, от имени которого запрашивается информация;
  - подтверждение того, что запрашивающее лицо в курсе запретов, которые существуют на использование отчетов.
- Информация о любых запросах предоставляется общественности в течение всего периода предоставления самих отчетов.<sup>8</sup>

На использование отчетов налагаются дополнительные ограничения, например, они не могут использоваться в каких бы то ни было незаконных целях, в любых коммерческих целях, помимо использования информационными агентствами для распространения среди широкой общественности, для определения или присвоения кредитного рейтинга каким бы то ни было лицам, либо для прямого или косвенного использования при сборе средств на какие бы то ни было политические, благотворительные или иные цели.<sup>9</sup>

Еще одним примером обусловленного подхода служит доступ средств массовой информации к сведениям, декларированным судьями в Российской Федерации. Всероссийские средства массовой информации могут запрашивать данные о доходах и имуществе судей. Такая информация предоставляется только в том случае, когда в соответствующей заявке указана цель публикации данных, а также содержится обязательство опубликовать информацию полностью в следующем выпуске периодического издания (но не позднее, чем через семь суток). Кроме того, если становится известно, что такая публикация является средством давления на судью при рассмотрении какого-либо конкретного дела или может вести к посягательству на независимость судьи, запрос отклоняется.<sup>10</sup>

### **8.3. Форма публичного раскрытия**

Публичное раскрытие деклараций может осуществляться в различных формах. Они могут публиковаться в электронном виде (в «бумажном» виде информация публикуется все реже и реже). В некоторых странах в интернете размещаются только сведения из деклараций

определенного круга высокопоставленных должностных лиц. Более того, доступ может предоставляться к самим декларациям – как к «бумажным», так и к электронным. Обзор систем, существующих в различных странах, составленный на основе присланных вопросников, приводится ниже.

Публикация в интернете также применяется в ряде стран Западной Европы – Дании, Германии, Соединенном Королевстве и т.п.

#### **8.4. Предоставление информации другим должностным лицам и государственным ведомствам**

В системах, где декларируемая информация подлежит публичному раскрытию (полностью или в большей ее части), доступ других государственных ведомств обычно не представляет никаких проблем. В то же время, даже в таких случаях может оказаться важным предоставлять другим ведомствам доступ к той части информации, которая не подлежит публичному раскрытию.

Что касается информации, доступ к которой ограничен, доступ к ней может предоставляться более узкому или широкому кругу ведомств. Это могут быть правоохранительные органы, государственные прокуратуры, суды, налоговые органы и т.п. Реже доступ также предоставляется высшим политическим должностным лицам, как, например, премьер-министру в Латвии.

На такой доступ могут налагаться дополнительные условия – например, он может предоставляться в целях расследования налоговых нарушений – как, например, в Казахстане – только по запросам правоохранительных органов и судов.<sup>11</sup> Доступ также может предоставляться правоохранительными органами только в ходе уголовных расследований (например, в Кыргызстане). В других случаях может быть предусмотрено требование, чтобы податели запросов просто излагали основания для них (например, в Латвии).

В случаях, когда декларации или часть содержащихся в них сведений являются конфиденциальными, вышестоящее руководство государственных должностных лиц, как правило, не входит в число лиц, которые имеют доступ к этой информации (за исключением тех случаев, когда сами руководители отвечают за сбор и хранение таких данных). Хотя такие меры, несомненно, ограничивают возможности для посягательств на частную жизнь подающих декларации должностных лиц, отчасти здесь утрачивается полезность деклараций для контроля над конфликтами интересов. В целом же складывается впечатление, что серьезные препятствия на пути проводящих расследования органов в отношении доступа ко всем данным, содержащимся в декларациях государственных должностных лиц, отсутствуют.

#### **8.5. Защита информации о государственных должностных лицах**

Общемировая тенденция, судя по всему, ведет к расширению публичного доступа к декларациям государственных должностных лиц, но все же в некоторых странах сохраняются процедуры, охраняющие конфиденциальность частной жизни и/или безопасность государственных должностных лиц. В настоящем исследовании не дается подробный анализ того, как соображения защиты права на частную жизнь должны быть сбалансированы с правом общественности на доступ к информации. В то же время, этот вопрос, наряду с беспокойством в отношении повышения уязвимости самих государственных должностных лиц и их имущества для преступных деяний в результате раскрытия информации представляют собой два основных довода, приводимых против публичного раскрытия. В силу этого некоторые страны,

допускающие публичное раскрытие деклараций, предусматривают один или несколько видов защиты должностных лиц. Помимо ограничения масштаба информации, подлежащей раскрытию (о чем говорилось выше), предоставляются два основных вида защиты:

- *Согласие самих государственных должностных лиц.* По крайней мере, с формальной точки зрения, это мощное средство защиты, поскольку информация не может обнародоваться против воли самих должностных лиц. В некоторых странах, однако, по закону раскрытие может быть добровольным с согласия должностного лица, но культура открытости перед широкой общественностью настолько высока, что фактически раскрытие становится обязательным, в противном случае должностное лицо рискует столкнуться с негодованием общественности.<sup>12</sup> В Эстонии данный принцип воплощен в положении о том, что государственным должностным лицам разрешается разглашать содержание своих деклараций, если они сами того желают (это относится только к тем должностным лицам, декларации которых не подлежат публичному раскрытию в силу занимаемой должности).
- *Требование о раскрытии личности запрашивающего.* Это гораздо более слабое средство защиты, которое уже упоминалось в разделе 8.2 выше, направлено на сбор информации о тех, кто обращается с запросами данных (например, в США). В принципе, такая мера должна препятствовать злоупотреблениям информацией, полученной таким образом.
- *Оценка на индивидуальной основе.* Довольно распространен метод, в соответствии с которым предусматривается процедура оценки соображений безопасности в отношении конкретных должностных лиц на индивидуальной основе. Примером такого подхода служит Закон США «Об этике в правительственных учреждениях», который не требует немедленного и безусловного предоставления всех отчетов, поданных работниками судебных органов и должностными лицами судебной системы, если Судебной конференцией при консультации со Службой судебных приставов США выносится заключение о том, что раскрытие личной и конфиденциальной информации может создать угрозу для данного лица или членов его семьи.<sup>13</sup> Судя по всему, в силу потенциально сложной и неоднозначной задачи такой оценки, подобные положения существуют не во многих странах. Аналогичное правило в отношении судей существует и в Российской Федерации (см. раздел 8.2).

## ПРИМЕЧАНИЯ

1. Tax lists 2008 (Skattelister 2008). <http://skattelister.aftenposten.no/skattelister/start.htm>
2. Нормы добровольной регистрации деятельности и экономических интересов для членов фёлькетинга (Regler om frivillig registrering af folketingsmedlemmernes hverv og øko-nomiske interesser). <http://www.ft.dk/Folketinget/Medlemmer/findMedlem/6Hverv.aspx>
3. Декларации, регулируемые Законом «О выборах».
4. Закон «О предупреждении конфликтов интересов при осуществлении государственных функций», статья 21.
5. Ключевые аспекты декларирования активов в Португалии. Доклад на семинаре «Декларирование активов государственных должностных лиц как инструмент борьбы с коррупцией» в Белграде, Сербия, 15–16 октября 2009 года. Просьба учитывать, что в Португалии существуют отдельные декларации об интересах, к которым применяются другие правила.
6. Закон «Об этике в правительственных учреждениях», раздел 105(a).

7. В глобальном масштабе ситуация сильно различается. Согласно исследованию, проведенному Всемирным банком и Управлением Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности, охватившему 74 страны из разных уголков мира, декларации супругов и детей находятся в публичном доступе в 40 процентах стран, имеющих систему декларирования; декларации гражданских служащих – в 51% таких стран; декларации членов парламента – в 56%; декларации глав государства – в 63% стран. См. Burdescu et al., 2009, p. 43.
8. Закон об этике в правительстве, раздел 105(b).
9. Закон об этике в правительстве, раздел 105(c).
10. Федеральный закон “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона “О противодействии коррупции”, 25 декабря 2008 года, раздел 1, статья 12.
11. Ответ Казахстана на вопрос: Если [декларации предоставляются] только по требованию, кто может обращаться с такими требованиями и в соответствии с какой процедурой?
  - 1) правоохранительные органы в пределах своей компетенции в отношении исполнения налоговых обязанностей лицами, допустившими связанные с налогами нарушения и совершили преступления в целях расследования их действий;
  - 2) суды, занятые рассмотрением дел об определении налоговых обязанностей налогоплательщиков или ответственности за связанные с налогами нарушения и преступления;
  - 3) судебные приставы в пределах своей установленной законом ответственности при утверждении судом, либо при наличии исполнительных ордеров, выданных на основе имеющих силу решений судов – без утверждения судом;
  - 4) уполномоченные государственные органы в целях финансового контроля;
  - 5) налоговые или правоохранительные органы других стран и международные организации в соответствии с международными договорами (соглашениями) о взаимном сотрудничестве между налоговыми и правоохранительными органами, участником которых является Республика Казахстан, а также с соглашениями, которые Республика Казахстан заключила с международными организациями.
12. В Македонии закон лишь относительно недавно разрешил Государственной комиссии по борьбе с коррупцией публиковать декларации об активах без писем, подписанных соответствующими лицами, разрешающих Комиссии это сделать. См.: Бывшая Югославская Республика Македония, Доклад о ходе работы в 2008 году, сопровождающий представление Комиссии Европейскому парламенту и Стратегии расширения и основным проблемам в период 2008 – 2009 гг. 2008-2009 {COM(2008)674}.  
*http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SEC:2008:2695:FIN:EN:PDF*
13. Раздел 105(b)(3)(A)

## ЛИТЕРАТУРА

- Burdescu, R., G.J. Reid, S. Gilman and S. Trapnell (2009), *Stolen Asset Recovery – Income and Asset Declarations: Tools and Trade-offs*, The World Bank, the United Nations Office of Drugs and Crime.
- OECD/SIGMA (2007), “Conflict-of-Interest Policies and Practices in Nine EU Member States: A Comparative Review”, Sigma Paper No. 36, 18 June, p. 18, [http://www.oilis.oecd.org/oilis/2006doc.nsf/linkto/gov-sigma\(2006\)1-rev1](http://www.oilis.oecd.org/oilis/2006doc.nsf/linkto/gov-sigma(2006)1-rev1)
- The World Bank (2010), “Public Accountability Mechanisms: France”, <http://www.agidata.org/pam/Profile.aspx?c=69&cc=1>

ЧАСТЬ II

ГЛАВА 9

**ОЦЕНКА СИСТЕМ ДЕКЛАРИРОВАНИЯ**

### 9.1. Стоимость

Очевидно, что обеспечение функционирования системы декларирования для государственных должностных лиц создает административное бремя и связано с дополнительными издержками. Хотя дополнительные расходы, связанные с введением таких систем, как правило, упоминаются среди их недостатков (Messick, 2009, p.7), информация о том, сколько именно стоит содержание системы, встречается гораздо реже. Сведения, полученные из вопросников, свидетельствуют о том, что лишь немногие страны располагают информацией о конкретной стоимости проведения в жизнь своей системы декларирования о расходах, связанных с заполнением и подачей деклараций, и издержках, которые несут контролирующие инстанции. Это особенно справедливо в тех случаях, когда подразделение, ведающее системой деклараций, является частью более крупного учреждения, например налоговой администрации. Такое положение вещей вполне соответствует распространенному мнению о том, что декларации государственных должностных лиц введены главным образом в качестве реакции на различные политические соображения, и поэтому они не основаны на оценке соотношения затрат и результатов.

В приведенной ниже таблице содержится информация о странах, представивших данные о средствах, имеющихся в распоряжении подразделений/учреждений, занимающихся исключительно или главным образом управлением системами декларирования. В силу различий по численности населения, размерам государственного сектора, кругу охваченных должностных лиц, а также по уровню экономического развития прямые сопоставления расходов имеют лишь ограниченное значение. Исходя из этих соображений, финансовые данные представлены в виде доли в общих бюджетных расходах. Данные являются лишь примерными, поскольку в некоторых странах эти средства расходуются и на выполнение других задач.

Неудивительно, что расходы сильно различаются. Ежегодный бюджет албанской Высшей инспекции по декларированию и ревизии активов составляет примерно 92 млн. лек (примерно 1 156 563 долл. США в 2008 году).<sup>1</sup> Таким образом, на бюджет инспекции приходится примерно 0,028 процента общих бюджетных расходов. В Латвии издержки довольно высоки (около 0,01 процента общих бюджетных расходов), что отчасти объясняется широким масштабом латвийской системы с точки зрения охвата должностных лиц.

Еще один показатель, который позволяет составить представление об административной нагрузке, создаваемой системами декларирования, – это число сотрудников, занятых различными задачами, связанными с обработкой деклараций. И здесь необходимо отметить, что в силу разного размера стран и числа охваченных должностных лиц прямые сравнения числа занятых такой работой в разных странах мало о чем говорят. Ниже приводится таблица, в которой представлены данные из вопросников о числе государственных должностных лиц, которые обязаны подавать декларации, и числе лиц, ответственных за проверку этих деклараций. Не все страны указали точные данные, поэтому к этим цифрам следует подходить с осторожностью, исходя из понимания того факта, что не все сотрудники могут заниматься



исключительно декларациями и – в некоторых системах – в данной работе задействуется время дополнительных сотрудников из других ведомств. Для того чтобы провести значимые сравнения между странами, показатели приводятся как соотношение числа лиц, отвечающих за декларации, к 1000 должностных лиц, охваченных системой.

**Таблица 9.1. Финансовые средства ответственного подразделения/учреждения (в отдельных странах)**

Страна (примерное число должностных лиц, подающих декларации)	Ресурсы ответственного подразделения / учреждения	Бюджетные расходы (смета на 2008 год)	Ресурсы как доля бюджетных расходов (%)
Албания (4200)	92 млн. албанских левов (примерно 1 156 563 долл. США)	4 175 000 000 долл. США	0,028
Эстония (330)*	41 903 евро (2008 г.) (примерно 61 378 долл. США, только для высших должностных лиц)	9 488 000 000 долл. США	0,0006
Грузия (2000)	359 000 грузинских лари (2008 г.) (примерно 244 217 долл. США, только для высших должностных лиц)	5 345 000.000 долл. США	0,004
Латвия (70 800)	641 672 латвийских латов (примерно 1 364 969 долл. США)	13 410 000 000 долл. США	0,01
Литва (примерно 10 000)**	1399.000 литовских литов (примерно 601 694 долл. США на всю Главную комиссию по официальной этике, которая имеет дело с декларациями отдельных категория должностных лиц)	16 660 000 000 долл. США	0,004
Румыния (300 000)	2 600 000 евро (примерно 3 808 407 долл. США, на все Национальное управление по этике)	74 990 000 000 долл. США	0,005

Источник бюджетных расходов: Справочник ЦРУ. Обменные курсы из Справочника ЦРУ за 2008 год: албанских левов за долл. США – 79,546, евро за долл. США – 0,6827, грузинских лари за долл. США – 1,47, латвийских латов за долл. США – 0,4701, литовских литов за долл. США – 2,3251.

\*Только высшие должностные лица.

\*\* Только те, кто подает декларации в Главную комиссию по должностной этике.

Системы, где число охваченных должностных лиц невелико, как правило, отличаются более высоким показателем числа ответственных работников на 1000 охваченных должностных лиц. Это наиболее заметно в Косово и Эстонии (в Эстонии число охваченных должностных лиц в целом довольно высоко, но в данном случае рассматривается лишь та часть системы, которая имеет дело с высокопоставленными должностными лицами) и легко объясняется отсутствием эффекта масштаба.

Системы, распространяющиеся на большее число государственных должностных лиц, сильно различаются с точки зрения кадровых ресурсов, которые выделяются для работы с декларациями. В Кыргызстане и Албании отмечается довольно высокий уровень – соответственно, 2,9 и 2,4 человек на 1000 должностных лиц, охваченных их системами. Аналогичная ситуация, похоже, сложилась в Хорватии, однако здесь неясно, какая часть работы Комиссии по предупреждению конфликтов интересов приходится на работу с декларациями. В то же время, некоторые страны, например Босния и Герцеговина и Словения, не выделяют достаточных кадровых ресурсов для проверки деклараций (соответствующий показатель также низок в Македонии, но в этой стране работой над декларациями занимается также Управление по государственным поступлениям, сведения о котором отсутствуют).

**Таблица 9.2. Число охваченных должностных лиц и число сотрудников, ответственных за проверку (в отдельных странах)**

Страна	Число государственных должностных лиц, обязанных подавать декларации	Число лиц, ответственных за проверку деклараций	Число ответственных сотрудников на 1000 охваченных должностных лиц
Албания	Примерно 4200	20	2,4
Босния и Герцеговина	Примерно 6000	3	0,5
Болгария	7073	9	1,2
Хорватия	1850	5 (весь персонал Комиссии по предупреждению конфликтов интересов)	2,7
Эстония	Примерно 330 (только высшие должностные лица)	2 (только для высших должностных лиц)	6
Грузия	2000 (только высшие должностные лица)	3 (только для высших должностных лиц)	1,5
Казахстан	470 000	261	0,55
Косово	800	4	5
Кыргызстан	1389	4	2,9
Латвия	70 800	66	1,07
Македония	Примерно 3000	2 (исключая Управление государственных поступлений)	0,7
Черногория	2743	10 (общее число сотрудников службы Комиссии по предупреждению конфликтов интересов)	3,6
Румыния	Примерно 300 000	57 (инспекторы по этике Национального управления по этике)	0,19
Словения	5264	2	0,4

Данные в настоящем исследовании не позволяют понять, приводит ли увеличение количества сотрудников, работающих в данной области, к повышению эффективности систем. Вопрос, касающийся стоимости таких систем, заслуживает дальнейшего внимания. Информация о расходах на содержание такой системы может стать значительным вкладом в дискуссии о наиболее оптимальных масштабах и устройстве систем декларирования активов государственных должностных лиц.

## 9.2. Эффективность

*Достоверность.* Проверка достоверности деклараций имеет принципиальное значение. Однако она важна в основном для обеспечения действенности системы, то есть необходимо избегать – в крайних вариантах – накопления огромного объема ложной, а следовательно, и бесполезной информации.

Обычно декларации представляют собой удобный инструмент для определения, соблюдает ли то или иное государственное должностное лицо применимые правила в отношении несовместимости. Во многих странах декларации считаются обычным или даже основным источником информации о потенциальных конфликтах интересов государственных должностных лиц. Несомненно, эффективность контроля над конфликтами интересов существенно различается между странами, но вряд ли кто-нибудь усомнится в полезности подачи должностными лицами каких-либо деклараций для достижения этой задачи.

В большинстве систем остается открытым вопрос о том, насколько достоверно раскрытая информация отражает материальное положение и доходы государственных должностных лиц. Судя по вопросам, собранным в целях настоящего исследования, некоторые страны достаточно уверены в достоверности своей информации – например, Болгария дает следующую оценку: «Проведение в жизнь закона о гласности в отношении имущества лиц, занимающих высокие государственные посты, обеспечивает максимальную огласку такого имущества». В других случаях декларации государственных должностных лиц доказали свою полезность в качестве инструмента обнаружения не облагаемого налогом дохода, даже если это не является основной целью самих систем. Примеры подобного рода можно найти в Латвии, где система декларирования для государственных должностных лиц помогла обнаружить многочисленные случаи неуплаты налогов.

В то же время, типичные трудности создаются в результате регистрации государственными должностными лицами их активов на имя других лиц, как правило, родственников. В некоторых странах данная проблема решается путем распространения охвата деклараций и на таких связанных с объектами системы лиц. В то же время, часто бывает невозможно охватить достаточно широкий круг лиц с достаточной степенью эффективного контроля, чтобы полностью исключить подобные возможности. В силу этого в некоторых странах, где не существует систем декларирования доходов (материального положения) для всего населения, звучат призывы к введению таких систем.

Аналогичную обеспокоенность вызывает необходимость не только убедиться в том, что декларации содержат достоверные сведения, но и в том, что материальное положение того или иного должностного лица в разумной степени соответствует его законным источникам дохода. Многие системы – особенно в странах с переходной экономикой – сталкиваются с проблемой невозможности проверить заявления – то есть с ситуациями, когда должностные лица объясняют происхождение своего имущества давно полученными средствами из документально не подтвержденных источников – например, от продажи сельскохозяйственной продукции или цветов на рынке, получением не подтвержденного документально наследства, подарков или доходов от предпринимательской деятельности в странах, где в силу внутренних беспорядков в прошлом информация не может быть проверена задним числом. На этом фоне вполне понятно, почему, например, Беларусь отметила в своем вопросе в качестве слабого места отсутствие правового принципа, который бы гласил, что объяснения источников доходов должны быть обоснованными.

Предпринимаются попытки решить эту проблему путем введения уголовной ответственности за незаконное или необъяснимое обогащение. Однако настоящее исследование не затрагивает различных аспектов такого подхода – достаточно сказать, что в разных системах существуют разные подходы к тому, каких именно разъяснений можно требовать от государственных должностных лиц.<sup>2</sup>

Согласно информации, представленной странами, охваченными настоящим исследованием, существует мало подтверждений тому, что сведения из деклараций помогли раскрыть преступления. Во многих странах существуют правовые положения, предусматривающие обязательное предоставление правоохранным органам информации, указывающей на признаки правонарушений, или по запросу самих правоохранных органов. Кроме того, обычно не существует препятствий для использования деклараций в качестве доказательств в суде. В то же время, существует мало фактов, когда декларации государственных должностных лиц фактически использовались в качестве доказательств уголовных преступлений. Исключением с этой точки зрения являются некоторые системы, где

уклонение от исполнения данной обязанности и предоставление ложной информации сами по себе считаются уголовно наказуемые деяниями как по закону, так и на практике, как, например, в Латвии (где уголовные дела были возбуждены против 12 государственных должностных лиц) или Румынии (где за период с апреля 2008 года 99 деклараций были переданы в государственную прокуратуру в связи с содержащимися в них ложными сведениями).

Систематической оценки систем декларирования активов государственными должностными лицами практически не проводилось. Оценка как уровней коррупции, так и частоты возникновения конфликтов интересов чревата различными ограничениями в плане ее достоверности и надежности. Даже в тех случаях, когда изменения могут быть количественно оценены с известной степенью надежности, все же трудно вычленишь и оценить такие изменения с точки зрения влияния исключительно систем декларирования для государственных должностных лиц – особенно с учетом того, что правительства обычно используют целый комплекс инструментов для предупреждения коррупции и контроля за конфликтами интересов. В то же время, согласно господствующему убеждению, введение обязанности государственных должностных лиц раскрывать свое материальное положение действительно ведет к сокращению коррупции, по крайней мере, отдельных ее форм.

Среди относительно небольшого числа исследований на данную тему следует отметить работу Ранджаны Мухерджи и Омера Гокчекуса, которые провели сравнительный анализ стран и обнаружили, что в странах, имеющих давнюю традицию законов о декларировании активов государственными должностными лицами, уровень коррупции значительно ниже, чем в странах с более новыми законами по данному вопросу. Кроме того, воспринимаемый уровень коррупции ниже в тех странах, где закон позволяет правительству или органу по противодействию коррупции возбуждать судебное преследование нарушителей, а также уровень коррупции ниже в странах, где содержание деклараций должностных лиц проходит проверку, по сравнению с теми странами, в которых содержание деклараций не проверяется. Наконец, страны, где доступ к декларациям должностных лиц об активах предоставляется общественности, также отличаются гораздо более низким уровнем коррупции. Кроме того, сочетание проверки содержания с публичным доступом к декларациям еще сильнее влияет на снижение уровня коррупции (Mukherjee, 2006, pp. 326-327). В других исследованиях также подчеркивается важность эффективного контроля и санкций за нарушения (Demmke et al., 2007, p. 68).

На более оперативном уровне складывается впечатление, что для того, чтобы введение декларирования принесло желаемые результаты, необходимо выполнить ряд условий. Одно из таких условий – мотивированные руководители, поскольку декларации могут рассматриваться как средство, предназначенное для использования именно ими. Как охарактеризовал одно из преимуществ декларирования Ричард Мессик, «если периодическое раскрытие информации свидетельствует о необычном увеличении активов или о чрезмерных расходах, то у соответствующего сотрудника можно потребовать объяснения. Кроме того, когда руководителям известно, какие активы находятся во владении их сотрудников – интересы в фирмах, недвижимости и т.д., – они получают возможность определять, существует ли вероятность личной заинтересованности сотрудников в принятии того или иного решения, и, следовательно, могут исключать таких сотрудников из процесса принятия решений по соответствующим вопросам» (Messick, 2009, p. 7). Для устранения таких преимуществ руководители должны быть готовы «потребовать объяснений» и т.п. Из всего этого можно сделать вывод о том, что, помимо ситуаций, когда содержание деклараций выносится на суд широкой общественности, эффективность данного средства полностью зависит от того, насколько какие-либо этические нормы приняты в рамках самой администрации.

Такое понимание вполне соответствует общему признанию того факта, что введением системы деклараций для государственных должностных лиц можно добиться лишь ограниченных – порой весьма ограниченных – результатов. Ричард Мессик (Messick, 2009, p. 7) очертил границы вероятного воздействия раскрытия финансовой информации, отметив, что оно «не может остановить тех, кто преисполнен решимости брать взятки, присваивать государственные контракты или иным образом грабить государственную казну. В то же время, оно может оказать сдерживающее воздействие на менее одержимых – тех, кто испытывает соблазн украсть у народа, но боится, что их преступление впоследствии откроется. Оно также помогает честным работникам, напоминая им и их руководству о том, что они должны воздерживаться от участия в процессе принятия решений в случаях, когда такие решения могут затронуть их интересы. Наконец, оно способно укрепить доверие к правительству, заверив граждан в том, что контроль за конфликтами интересов ведется и состояние финансов государственных должностных лиц проверяется».

В целом выводы Р. Мессика подтверждаются ответами на вопросник, разосланный странам при подготовке настоящего исследования. Возвращаясь к упоминавшейся ранее проблеме обнаружения правонарушений, лишь две страны из 14 сообщили, что декларации используются в качестве доказательств уголовных преступлений (или, по крайней мере, служат основанием для заявления о подозреваемом преступлении). Некоторые страны указали, что информация на этот счет отсутствует, но это также свидетельствует о неопределенности в отношении того, могут ли декларации использоваться для обнаружения преступлений. Декларации больше пригодны для контроля за конфликтами интересов, и это нашло отражение в ответах на вопросник. Гораздо большее количество стран сообщили, что декларации используются в качестве доказательства конфликтов интересов.

В то же время, довольно часто высказываются весьма критические мнения о системе декларирования, которые хорошо иллюстрирует следующая цитата в отношении данной системы в Венгрии: «Однако на практике проблема истинной силы надзора и расследований в отношении деклараций об активах остается вопиющей и неразрешенной. В действительности данная система считается настолько ущербной, что она практически не способна предупреждать коррупцию.»<sup>3</sup> В ответах на вопросник одной из стран существующая система характеризуется как неэффективная и отмечаются такие ключевые моменты, как широкий круг должностных лиц, подающих декларации, формальные данные (то есть, предоставление данных в соответствии с правилами, но без какой-либо ценности по существу), формальный характер контроля и т.п.

*Препятствия на пути осуществления.* Помимо общей обеспокоенности в отношении эффективности систем декларирования активов государственными должностными лицами, можно выявить ряд конкретных препятствий на пути проведения таких систем в жизнь. Эти препятствия подразделяются на шесть разных категорий.

- *Недостатки нормативно-правовой базы.* Эти недостатки могут присутствовать как в законодательстве, так и в подзаконных актах или даже в каких-либо второстепенных формальных процедурах. Различные недостатки в формальной процедуре подачи деклараций также могут препятствовать выполнению поставленных задач. Масштаб информации, подлежащей декларированию, может не охватывать данных, необходимых для контроля над конфликтами интересов или достижения иных целей. Формат данных может отличаться от формата, в котором они хранятся в других государственных реестрах, что затрудняет или даже делает невозможной проверку соответствия информации из различных источников. Даже сами статьи в формах

деклараций могут быть сформулированы настолько расплывчато, что разные должностные лица истолковывают их по-разному.

- В исследовании, проведенном Всемирным банком и Управлением Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности, говорится, что, хотя почти в 60 процентах стран [из 74 стран, охваченных исследованием] назначено учреждение, ответственное за проверку или ревизию деклараций, конкретные законодательные критерии таких проверок определены не более чем в 30 процентах стран (Burdescu *et al.*, 2009, p. 41). Перечень возможных изъянов в декларациях можно продолжать, но вполне достаточно сказать, что особенно на ранних этапах развития препятствия, как правило, встречаются именно здесь.
- Кроме того, слишком широкий круг охваченных должностных лиц (и, соответственно, недостаток ресурсов для проведения системы в жизнь) также периодически упоминается как одна из проблем. Например, слишком большое число должностных лиц, подающих декларации, упоминается в качестве причины неэффективности системы в вопроснике, присланном Эстонией.
- Наконец, в том, что касается нормативно-правовой базы, отсутствие надлежащих положений о санкциях также считается серьезным ограничением. В качестве примера можно привести Боснию и Герцеговину, где ГРЕКО высказывает обеспокоенность «по поводу отсутствия в действующем законодательстве санкций за предоставление неверных/ложных сведений, поскольку это практически наверняка препятствует эффективному сдерживающему воздействию системы на практике, тем более, что проверка материала подаваемых финансовых деклараций (включая перекрестную проверку информации с Избирательной комиссией и другими учреждениями) не производится на систематической основе.»<sup>4</sup>
- *Недостатки органов, обеспечивающих исполнение.* Может сложиться так, что у органов, ответственных за проведение системы в жизнь, нет достаточных полномочий для осуществления своих задач по сбору и проверке деклараций. К примеру, в 2008 году Европейская комиссия отметила, что в Сербии «у Совета по разрешению конфликтов интересов [...] нет достаточных полномочий для осуществления своих задач по сбору и проверке деклараций».<sup>5</sup> Аналогичная оценка была сделана в отношении Черногории, где полномочия Комиссии по конфликтам интересов были сочтены слишком ограниченными для обеспечения надлежащего анализа поданных деклараций.<sup>6</sup> (Новый закон о предотвращении конфликтов интересов при осуществлении государственных функций был принят в декабре 2008 года, но Европейская комиссия все же указала на отсутствие «сильных и независимых органов для оценки деклараций активов».<sup>7</sup>) Недопустимость выборочных проверок была упомянута в качестве одного из ограничивающих факторов в Венгрии (Transparency International Hungary, 2007, p. 48).
- Недостаточность ресурсов у органов, обеспечивающих исполнение, представляет собой еще одно типичное препятствие. Одна из проблем – нехватка средств. Распространенную картину представляют собой также системы, где число подаваемых деклараций со временем резко возрастает, а число сотрудников, занимающихся их обработкой, остается неизменным или увеличивается, но недостаточно. К примеру, в 2008 году в докладе Европейской комиссии говорилось, что в Болгарии из-за недостатка кадров «практически невозможно

проводить полноценные проверки деклараций об активах».<sup>8</sup> В 2008 году Европейская комиссия отметила нехватку кадров в качестве препятствия на пути эффективного применения системы деклараций также и в Сербии.

- Отсутствие достаточной независимости органов, обеспечивающих исполнение, может сделать их уязвимыми перед ненадлежащим давлением, особенно когда от проверки деклараций могут потенциально пострадать высокопоставленные государственные должностные лица. Хотя страны редко отмечают недостаточную автономность в качестве препятствия на пути эффективного проведения систем декларирования в жизнь, намерение правительства Словении упразднить ответственное за декларации учреждение в период 2004–2008 годов было указано в качестве основной трудности.
- *Недостатки в области проверки.* Во многих странах беспокойство вызывают недостатки в области проверки деклараций. Это особенно очевидно в системах, основанных на идее о том, что за надлежащим заполнением форм деклараций должен следить специально назначенный государственный орган, а не так называемые «третьи стороны» (средства массовой информации, гражданское общество). В 2008 году Европейская комиссия отметила недостатки в области реализации систем декларирования в ряде наблюдаемых стран – Хорватии («в отношении проведения в жизнь системы декларирования активов отмечается недостаточный контроль»<sup>9</sup>), Македонии, Черногории, Сербии. Хотя недостатки могут быть разными, слабые места в области проверки часто имеют центральное значение.
  - Многие страны Центральной и Восточной Европы ввели системы декларирования, не позаботившись о том, чтобы снабдить их надлежащими механизмами реализации. Хотя в 1990-х годах уже был накоплен довольно богатый международный опыт, странам приходилось проделывать долгий путь обучения на собственных ошибках. В вопроснике, присланном Румынией, содержится замечание, характеризующее данную тенденцию: «В самом начале (с 1996 года) были заметны колебания, поскольку механизмы проверки не отличались эффективностью, контроль за потенциальными конфликтами интересов не осуществлялся на регулярной основе, а поданные декларации не подлежали публичному раскрытию до 2003 года, когда данная проблема была решена».
  - В крайних случаях может сложиться ситуация, когда никто – ни правительственные органы, ни широкая общественность – не занимается декларациями. В одном из предыдущих докладов ОЭСР подводится краткий итог данной проблемы для стран с переходной экономикой: «Несмотря на формальное введение систем декларирования активов государственных должностных лиц, они страдают от многочисленных недостатков. Основная проблема заключается в отсутствии контроля за представленной информацией: декларации об активах государственных должностных лиц не проверяются (даже выборочно) какими бы то ни было государственными ведомствами, а содержащаяся в них информация не открыта полностью для проверки со стороны общественности» (OECD, 2008, p. 66).
- *Недостаточно развитые институциональные рамки.* В некоторых странах ведомства по противодействию коррупции склонны превращаться в своего рода «борцов-одиночек», не пользующихся поддержкой или даже являющихся объектами открытой враждебности со стороны других ведомств. Когда за декларации отвечают такие

учреждения, данное положение может вести к недостаточному сотрудничеству между органами государственной власти, что приводит к ограничению эффективности самих систем.

- Даже в отсутствие оппозиции препятствием могут быть ограничения доступа к различным базам данных. Хотя в большинстве случаев должностные лица, ответственные за проверку деклараций, имеют доступ к государственным реестрам (налоговому, земельному и т.п.), иногда они наталкиваются на юридические или технические барьеры (несовместимость программного обеспечения, ограниченный потенциал баз данных и т.п.). Невозможность взаимного подключения баз данных нередко серьезным образом осложняет проведение мероприятий по проверке.
- Наконец, в странах, где налоговые системы неэффективны и частным лицам легко скрывать доходы от налогообложения, трудно обеспечить контроль над материальным положением государственных должностных лиц. Активы часто скрываются под именами частных лиц, а источники доходов проверке не поддаются. В вопросниках некоторые страны, например Беларусь и Латвия, признают существование проблемы с тем, что должностные лица объясняют свое материальное положение, ссылаясь на непроверяемые источники, а как именно бороться с необоснованными объяснениями, по-прежнему неясно. В своем вопроснике Латвия сообщает о том, что ключевым аспектом системы декларирования, который нуждается в исправлении, является отсутствие деклараций о доходах для населения в целом.
- *Отсутствие поддержки и/или осведомленности со стороны должностных лиц.* Особенно на ранних этапах внедрения систем декларирования большую трудность представляет доведение новых требований до сведения государственных должностных лиц<sup>10</sup> и достижение должного уважения к системе, которое необходимо для надлежащего соблюдения этих требований. Отчасти проблема может заключаться в недостаточной подготовке и отсутствии руководящих указаний.
  - Какой бы серьезной ни была эта проблема сама по себе, она усугубляется в децентрализованных системах, где ответственность за контроль деклараций распределена между разными органами государственного управления. Там, где полномочия по контролю несут не только центральные органы, но также (а иногда исключительно) учреждения, где работают должностные лица, подающие декларации или которым они подчиняются, проведение системы в жизнь может страдать от того, что данной задаче не уделяется достаточно приоритетное внимание либо функцию контроля над конфликтом интересов в целом просто не понимают или не считают важной. К примеру, в вопроснике Беларуси в качестве слабого места упоминается тот факт, что отделы кадров государственных учреждений не проверяют декларации надлежащим образом.
- *Отсутствие интереса и/или поддержки со стороны широкой общественности.* Если общественность в целом мало интересуется раскрытая информация о доходах, активах и интересах государственных должностных лиц, то потенциал деклараций для повышения подотчетности должностных лиц населению остается недостаточно задействованным.



- Исследование, проведенное в Соединенных Штатах, показало, что «подавляющей реакцией общественности на раскрытие финансовой информации старших должностных лиц федеральной власти является массовое безразличие. Большинство деклараций, подлежащих публичному раскрытию в [1995–2000 гг.] (99,3 процента) никогда и никем не запрашивались. Они провалялись в шкафах для документов, оставаясь нетронутыми в течение шести лет, после чего были уничтожены» (Mackenzie and Hafken, 2002, p. 91). Авторы этого исследования не выступают за полное упразднение деклараций для государственных должностных лиц, а скорее высказывают сомнение в отношении полезности их публичного раскрытия (как и ряда других элементов системы, существующей в настоящее время в Соединенных Штатах).

### 9.3. Тенденции в реформах

Как отмечалось выше, всеобъемлющих сравнительных исследований функционирования систем деклараций для государственных должностных лиц проводилось очень мало. Поэтому, несмотря на то, что системы декларирования во многих странах продолжают меняться, часто бывает трудно понять, являются ли наблюдаемые тенденции результатом стратегических и политических решений или же разовыми поэтапными коррективами. Правительства довольно редко делают оценки систем, подобные той, что была проведена Управлением США по этике в правительстве, в результате чего было предложено поднять некоторые пороговые уровни, выше которых данные подлежат декларированию, упорядочить систему установления стоимости активов, сократить число деталей, необходимых для характеристики активов и т.д.<sup>11</sup> Правда, даже в этом случае не была проведена оценка того, насколько система справляется с поставленными перед ней задачами.

Очевидно, что в 2009 году больше стран ввели в действие системы декларирования, требуя раскрытия большего объема информации, чем это было в 2000 году.<sup>12</sup> Таким образом, в XXI веке продолжается всеобщее распространение систем декларирования активов для государственных должностных лиц. Нет сомнения, что они стали основным средством противодействия коррупции. Кроме того, Европейский союз, среди прочего, уделяет немалое внимание функционированию этих систем в странах – кандидатах на вступление. Следовательно, хотя такие декларации не являются частью общего свода законодательных актов, они стали неизменным элементом системы контроля над коррупцией.

Перед недавно созданными системами часто ставятся сложные задачи, направленные одновременно на контроль над конфликтами интересов и мониторинг материального положения. Такой подход кажется вполне обоснованным, поскольку обе эти цели законны и актуальны. В то же время, простой и всеобъемлющий подход может быть воспринят и как признак отсутствия прагматической оценки того, чего можно, а чего нельзя добиться при помощи систем декларирования. Как и в прошлом, решения о введении систем декларирования для государственных должностных лиц основываются на их символическом значении, по крайней мере, не меньше, чем на технических соображениях.

### Вставка 9.1. Создание систем декларирования в Центральной Азии

Страны, переживающие переходный период, претерпевают быстрые перемены в политической, социальной и хозяйственной сферах, а взгляды на государственную службу и ее роль меняются вместе с общей системой ценностей в обществе, что еще больше затрудняет обеспечение стабильности институтов и нормативно-правовой базы и часто повышает уровень неопределенности и недоверия общественности к существующим институтам. Низкая престижность гражданской службы и низкий уровень оплаты труда в государственном секторе усугубляют проблемы создания добросовестной системы государственного управления. С такими проблемами сталкиваются многие страны, но они особенно насущны для тех, чья экономика находится в переходном периоде, в том числе для стран Центральной Азии.

Системы раскрытия активов в трех странах Центральной Азии в настоящее время находятся в стадии становления и перехода. Система в *Кыргызстане* несколько опережает соседей (первый раунд сбора и оценки деклараций об активах был проведен в 2005 году). В отличие от него *Казахстан* и *Таджикистан* еще не запустили свои механизмы обзора деклараций об активах на полную мощность\*.

Во всех трех странах требование о раскрытии информации об активах закреплено в законе. В частности, в Законе «О гражданской службе» Казахстана (статья 13), Законе «О гражданской службе» Кыргызской Республики (раздел V) и Конституционном законе «О правительстве» Таджикистана (статья 11), Законе «О гражданской службе» Таджикистана (статьи 18, 31) предусмотрены требования о декларировании активов государственными должностными лицами, причем эти требования дополнительно подкреплены особыми инструментами – Законом Кыргызской Республики «О декларировании информации о доходах и активах, обязательствах и имуществе политических и других специальных назначенцев и их ближайших родственников» и Законом Казахстана «О мерах по противодействию коррупции» (статья 9). Нормативно-правовая база Кыргызской Республики отличается наибольшей широтой и охватывает должностных лиц всех трех ветвей власти одинаково, в то время как Казахстан требует лишь от кандидатов в парламент подачи деклараций об их доходах в Центральную избирательную комиссию (Закон Казахстана «О выборах», раздел 12), а представители судебных органов следуют процедуре, общей для государственных гражданских служащих. Таджикистан вообще не требует от представителей законодательных и судебных органов подачи деклараций об их доходах и активах. Во всех трех государствах декларации должны подаваться первоначально при поступлении на гражданскую службу, а затем содержащаяся в них информация обновляется ежегодно. Дополнительно законодательство Кыргызстана требует подачи деклараций при отставке с гражданской службы, а в некоторых случаях и по прошествии установленного периода после завершения гражданской службы.

Декларации об активах курирует и рассматривает (в случае Кыргызстана) Агентство Кыргызской Республики по вопросам гражданской службы, которое не изучает содержания самих деклараций, а направляет все несоответствия в правоохранительные органы. Как в Казахстане, так и в Таджикистане официальные функции по проверке финансовых сведений переданы налоговым управлениям, а сами декларации хранятся на децентрализованной основе в каждом отдельном ведомстве гражданской службы. Несмотря на кажущееся впечатление, что в странах Центральной Азии существуют различные институциональные процедуры обработки деклараций, декларации во всех трех странах просто рассматриваются, но не проходят полных финансовых ревизий и проверок, а поскольку практики такого инспектирования не существует, меры в этой области ограничиваются исключительно сферой уголовного преследования.

Содержание деклараций в Казахстане и Таджикистане имеет статус конфиденциальной информации, но в Таджикистане предусмотрена хотя бы теоретическая возможность получения доступа к такой информации о членах правительства через применение законов о свободе информации. В Кыргызстане информация из деклараций об активах высокопоставленных должностных лиц доступна в интернете и публикуется в установленных печатных органах, а информацию о других категориях гражданских служащих можно получить по запросу, но такая информация предоставляется с некоторыми ограничениями, связанными с охраной личных данных (адресов, номеров телефонов и т.д.).

В Таджикистане и Казахстане санкции варьируются от дисциплинарных взысканий до увольнения, а также предусматриваются альтернативные меры наказания, включая предание гласности фамилий тех, кто нарушает требования декларирования активов, через средства массовой информации, а также подачу уведомлений о тех, кто не подает декларации президенту, премьер-министру и главе парламента, а в Кыргызстане руководителям конституционного и верховного судов.

В настоящее время складывается впечатление, что во всех трех системах еще предстоит установить

многие элементы, и время покажет, какие изменения и усовершенствования требуются для того, чтобы превратить их в эффективные инструменты достижения целей. Ясно, что необходимо предпринять больше практических шагов для преобразования инструментов де-юре в механизмы, функционирующие де-факто и в конечном итоге способствующие обеспечению государственной этики в этих странах.

\* Согласно «Докладу о глобальной этике: Таджикистан–2007», до 2007 года регулярного обзора и проверок деклараций в Таджикистане не проводилось. Аналогичным образом, в Казахстане в 2011 году планируется ввести комплексный подход к сбору и проверке деклараций об активах гражданских служащих и сотрудников государственных предприятий, о чем свидетельствует заявление премьер-министра 2009 года (информационное агентство «Интерфакс – Казахстан», 22.01.2010).

Вместе с тем, существует немало литературных источников, в которых высказывается скептическое отношение к эффективности применения систем деклараций для государственных должностных лиц в целях контроля материального положения. Хотя в правительственных документах по политике по борьбе с коррупцией и в правовых актах такие оговорки часто игнорируются, вдумчивые отчеты некоторых должностных лиц, осуществляющих проведение таких систем в жизнь, подтверждают выводы многих исследователей данного вопроса. Именно такое признание побудило некоторые страны Центральной и Восточной Европы, а также бывшего Советского Союза рассмотреть вопрос о введении всеобщей обязанности подавать декларации о доходах и активах для всего населения. Это, в свою очередь, свидетельствует о признании того факта, что именно налоговое законодательство и налоговые органы на деле представляют собой наиболее подходящую систему контроля материального положения. В то же время, пока многие страны все еще находятся в процессе налаживания работы своих налоговых органов, декларации государственных должностных лиц иногда являются собой своего рода компенсацией слабости налоговой системы в целом, позволяющей контролировать материальное положение хотя бы этой части населения страны.

Со времени создания самых первых систем декларирования против принципа публичного раскрытия время от времени высказываются доводы, вызванные заботой об охране частной жизни и/или безопасности государственных должностных лиц. В то же время, существует подавляющая международная тенденция к открытию деклараций для проверок со стороны общественности. И все же споры на эту тему продолжаются. Некоторые страны не раскрывают информации, содержащейся в декларациях, для общественности, и системы не всегда развиваются в сторону повышения прозрачности. К примеру, в Индии в течение нескольких лет не стихали споры о том, следует ли открывать для общественности информацию об активах судей. В 2009 году правительством Индии был предложен законопроект, гарантирующий конфиденциальность информации об активах судей Верховного суда и Высшего суда (за исключением случаев, когда председатель суда Индии принимает решение об ином) (Sharma and Chauhan, 2009).

Еще одно парадоксальное явление отражается в мощном и растущем упоре на бюрократизированные механизмы при обработке деклараций. Исторически идея, лежащая в основе доступа общественности к декларациям о доходах, активах и интересах, как представляется, была связана с решительным упором на контроль, а при необходимости и критику со стороны третьих сил – иными словами, средств массовой информации и организаций гражданского общества. Хотя расширение публичного раскрытия информации – тенденция международная, как в аналитической литературе, так и внутри самих систем декларирования выносятся рекомендации и наблюдается фактический упор на бюрократические рычаги контроля.

## ПРИМЕЧАНИЯ

1. Источник: Справочник ЦРУ.  
<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/al.html>
2. К примеру, в Испании старшие должностные лица обязаны объяснять и обосновывать различия между подаваемыми ими декларациями. См. Oficina antifrau de Catalunya (2009). «Декларация активов: часть борьбы с коррупцией и работы в области управления ситуациями конфликтов интересов», доклад на семинаре «Декларирование активов государственных должностных лиц как инструмент борьбы с коррупцией» в Белграде, Сербия, 15–16 октября 2009 года.
3. В цитате содержится ссылка на Péterfalvi Attila. Здесь цитируется по «Риски коррупции в Венгрии. Часть первая. Исследование национальных систем этики стран: Венгрия, 2007 год, стр. 20.  
<http://www.transparency.hu/files/p/en/489/5603216722.pdf>
4. Доклад о соблюдении требований в Боснии и Герцеговине. Принят ГРЕКО на ее 14-м пленарном совещании (Страсбург, 16–19 февраля 2009 года), стр. 8.  
[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ГРЕКО/evaluations/round2/ГРЕКОRC2\(2008\)7\\_Bosnia-Herzegovina\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ГРЕКО/evaluations/round2/ГРЕКОRC2(2008)7_Bosnia-Herzegovina_EN.pdf)
5. Доклад о ходе работы в Сербии 2008 года, сопровождающий представление Комиссии Европейскому парламенту и стратегия расширения Совета и основные проблемы 2008–2009 г {СОМ(2008)674}, стр.13.  
[http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/press\\_corner/key\\_documents/reports\\_nov\\_2008/serbia\\_progress\\_report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/press_corner/key_documents/reports_nov_2008/serbia_progress_report_en.pdf)
6. Доклад о ходе работы в Черногории 2008 года, сопровождающий представление Комиссии Европейскому парламенту и Совету {СОМ(2008) 674}, стр.12.  
[http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/press\\_corner/key\\_documents/reports\\_nov\\_2008/Черногория\\_progress\\_report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/press_corner/key_documents/reports_nov_2008/Черногория_progress_report_en.pdf)
7. Доклад о ходе работы в Черногории 2009 года, сопровождающий представление Комиссии Европейскому парламенту и Совету {СОМ(2009) 533}, стр.12.  
[http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2009/mn\\_rapport\\_2009\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2009/mn_rapport_2009_en.pdf).
8. Вспомогательный документ, сопровождающий доклад Комиссии Европейскому парламенту и Совету о ходе работы в Болгарии в рамках механизма сотрудничества и проверки. Брюссель, 23.07.2008, стр.16.  
[http://ec.europa.eu/bulgaria/documents/news/230708-sec\\_2350.pdf](http://ec.europa.eu/bulgaria/documents/news/230708-sec_2350.pdf)
9. Хорватия 2008 Доклад о ходе работы, сопровождающий представление Комиссии в Европейский парламент и в Совет по стратегии расширения и основным проблемам 2008–2009 гг. {СОМ(2008)674}, стр. 54.  
[http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/press\\_corner/key\\_documents/reports\\_nov\\_2008/Хорватия\\_progress\\_report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/press_corner/key_documents/reports_nov_2008/Хорватия_progress_report_en.pdf)
10. Как отмечается в вопроснике Хорватии, «Основная трудность заключается в ознакомлении государственных должностных лиц с основными обязанностями по Закону, особенно в том, что касается надлежащего заполнения деклараций об активах».
11. Примером такой оценки является: Управление США по этике в правительстве (2005 г): доклад конгрессу об оценке процесса раскрытия финансовой информации для сотрудников

исполнительной власти и рекомендации по ее совершенствованию, Вашингтон, федеральный округ Колумбия.

[http://www.usoge.gov/ethics\\_docs/publications/reports\\_plans/rpogc\\_fin\\_dis\\_03\\_05.html](http://www.usoge.gov/ethics_docs/publications/reports_plans/rpogc_fin_dis_03_05.html)

12. Обзор положения в странах ОЭСР можно найти в разделах о государственной службе, ценностях и этике в издании ОЭСР «Government at a Glance», Expert Group on Conflict of Interest, 5 May 2009, OECD, Paris.

## ЛИТЕРАТУРА

- Burdescu, R., G.J. Reid, S. Gilman and S. Trapnell (2009), *Stolen Asset Recovery – Income and Asset Declarations: Tools and Trade-offs*, The World Bank, United Nations Office of Drugs and Crime.
- Demmke, C., M. Bovens, T. Henökl, K. van Lierop, T. Moilanen, G. Pikker and A. Salminen (2007), “Regulating Conflicts of Interest for Holders of Public Office in the European Union: A Comparative Study of the Rules and Standards of Professional Ethics for the Holders of Public Office in the EU-27 and EU Institutions”, European Institute of Public Administration in co-operation with the Utrecht School of Governance, the University of Helsinki and the University of Vaasa.
- Mackenzie, G.C. and M. Hafken (2002), *Scandal Proof: Do Ethics Laws Make Government Ethical?*, Brookings Institution Press.
- Messick, R. (2009), “Income and Assets Declarations: Issues to Consider in Developing a Disclosure Regime”, *U4*, Issue 2009:6.
- Mukherjee, R. and O. Gokcekus (2006), “Officials’ Asset Declaration Laws: Do They Prevent Corruption?”, *Global Corruption Report*, pp. 326-327.
- OECD (2008), *The Istanbul Anti-Corruption Action Plan: Progress and Challenges*, OECD, Paris, <http://www.oecd.org/dataoecd/24/42/42740427.pdf>
- Sharma, N. and C. Chauhan (2009), “India to Enact Law to Protect Assets of Judges”, *OneWorld South Asia*, 3 August, <http://southasia.oneworld.net/todayshadlines/india-to-enact-law-to-protect-assets-of-judges/#>
- Transparency International Hungary (2007), “Corruption risks in Hungary. Part One: National Integrity System Country Study”, <http://www.transparency.hu/files/p/en/489/5603216722.pdf>



## ЧАСТЬ III

### ТЕМАТИЧЕСКИЕ ИССЛЕДОВАНИЯ СИСТЕМ ДЕКЛАРИРОВАНИЯ АКТИВОВ

В раздел «Тематические исследования систем декларирования активов» входят четыре тематических исследования: из Литвы, Румынии, Испании и Украины, в дополнение к многочисленным страновым примерам и ссылкам, приведенным в части 2. Тематические исследования содержат систематизированные описания систем декларирования активов в этих четырех странах, выстроенные в соответствии с аналитическими рамками, принятыми в части 2, и охватывают такие вопросы, как политические цели учреждения систем декларирования активов, нормативно-правовая база и институциональное устройство, категории государственных должностных лиц, обязанных подавать декларации, и виды требуемой информации, процедуры проверки декларируемой информации, санкции, предусмотренные за нарушения, и публичное раскрытие содержания деклараций. В тематических исследованиях также обсуждаются попытки оценки рентабельности и пользы этих систем.





ЧАСТЬ III

ГЛАВА 10

**СИСТЕМА ДЕКЛАРИРОВАНИЯ АКТИВОВ В ЛИТВЕ**

## Контекст

В Литве существует одна из наиболее широких систем раскрытия активов с точки зрения своего целевого назначения. Она охватывает вопросы от общей прозрачности до борьбы с коррупцией, контроля за материальным положением и незаконным обогащением, а также предотвращения конфликтов интересов в целом. В стране существует двойной механизм обеспечения добросовестности и прозрачности системы государственной администрации:

- декларирование активов и доходов физических лиц;
- декларирование частных интересов.

Система декларирования активов и доходов физических лиц была принята в 1993 году и переведена в электронный формат в 2004 году. С тех пор в систему был внесен ряд изменений. В 2007 году система была переведена на использование частично заполненных деклараций, которые уже содержат все сведения, полученные из различных компетентных органов, таких как банки, кредитные учреждения, страховые компании, пенсионные фонды, образовательные и научные учреждения и т.д., в отношении активов и доходов каждого физического лица, от которого требуется проверить имеющуюся информацию и заполнить недостающие места. Данный инструмент направлен на обеспечение финансового контроля и надзора над материальным положением государственных должностных лиц.

Декларирование частных интересов, с другой стороны, было внедрено для предотвращения конфликтов между государственными и частными интересами лиц, наделенных государственными полномочиями, и обеспечения верховенства государственных интересов над частными во всех случаях. Декларации частных интересов были задуманы, прежде всего, для создания эффективного инструмента по борьбе с коррупцией и впервые были применены в 1996 году. Система претерпела ряд изменений с момента своего внедрения, которые были закреплены в соответствующих законодательных актах в 1998, 2000, 2001, 2003, 2004, 2005 и 2008 годах. В 2008 году изменения были наиболее существенные. Сами формы деклараций, а также правила их подачи менялись четыре раза в период между 2000 и 2008 годами.

## Нормативно-правовая база и институциональное устройство

Нормативно-правовая база системы декларирования активов и предотвращения конфликтов интересов в Литве состоит из следующих законодательных актов:

- основных законов, регулирующих устройство и сущность системы: Закон «О декларировании собственности и доходов резидентов»; Закон «О согласовании государственных и частных интересов на государственной службе»; Закон «О Главной комиссии по служебной этике»;
- отдельных положений более всеохватывающих или специальных законов, таких как Закон «О государственной службе»; Закон «О лоббировании»; Закон «О выборах в

сейм»; Закон «О выборах в Европейский парламент»; Закон «О президентских выборах»; Закон «О предотвращении коррупции»; Закон «Об отчетности за законное приобретение личной собственности и источник доходов» и т.д.,

- регулирующих отдельные элементы системы или общие принципы ее функционирования.

Соответствующая институциональная база для двух видов декларирования децентрализована и основана на распределении ответственности между различными учреждениями, в частности, каждое госучреждение отвечает за первичный сбор деклараций своих сотрудников (за исключением отдельных категорий высокопоставленных должностных лиц), а также за первоначальный обзор, хранение и архивирование собранных ими деклараций о доходах, активах и частных интересах. Такие обязанности находятся в сфере ответственности руководителей таких учреждений или являются их прямой обязанностью.

Государственная налоговая инспекция при Министерстве финансов ответственна за обработку деклараций о доходах и активах (это выходит за рамки вышеуказанной функции, охватывающей весь государственный сектор). С другой стороны, Главная комиссия по служебной этике отвечает за дальнейшую обработку деклараций об интересах и полностью за всю обработку деклараций определенной категории должностных лиц (включая сбор, хранение и архивирование). Кроме того, Главная комиссия по служебной этике отвечает за выработку рекомендаций по улучшению и соблюдению правовых требований в области служебной этики гражданских служащих. Она уполномочена принимать решения и резолюции по этим вопросам. Она также отвечает за разработку методических руководств. Наконец, она ответственна за проверку содержания деклараций и расследование возможных нарушений. Главная комиссия по служебной этике является единственным специализированным органом, в основную обязанность которого входит контроль деклараций о частных интересах. У других учреждений эта функция является лишь одной из многих других. Комиссия состоит из пяти членов. Президент республики, спикер парламента и премьер-министр назначают по одному человеку с безупречной репутацией, отслужившему в своей профессиональной сфере свыше десяти лет, в качестве членов Комиссии сроком на пять лет. Еще двоих членов Комиссии назначают руководитель Верховного суда и председатель ассоциации органов местного самоуправления. Эти пять человек могут занимать свой пост не более двух сроков подряд. Сейм назначает председателя Комиссии из числа ее членов. В настоящее время общее число сотрудников Комиссии составляет 16 человек.

Аналогичным образом, Центральная избирательная комиссия обрабатывает декларации, подаваемые кандидатами на политические посты (места в парламенте, в аппарате президента, канцеляриях членов правительства, в органах местного самоуправления и в Европарламенте), охватывающие всевозможные виды информации (собственность, доходы и частные интересы).

Кроме того, существуют специальные подразделения и должностные лица, которым поручена обработка деклараций в законодательной и судебной ветвях власти, например Комиссия сейма по этике и процедуре.

### **Субъекты системы декларирования**

При определении субъектов системы декларирования в случае Литвы опять имеет смысл говорить о двух видах деклараций, а следовательно, о двух группах лиц, охваченных режимом декларирования.

### *Декларации частных интересов*

Лица, обязанные декларировать частные интересы, включают государственных политических деятелей, гражданских служащих, судей, профессиональных военных, военнослужащих, служащих государственных предприятий и предприятий, находящихся в собственности органов местного самоуправления, работников учреждений бюджетной сферы и госучреждений, наделенных административными полномочиями, работников предприятий, получающих финансирование из государственного или местного бюджета, прочих лиц, имеющих полномочия в области государственного управления, а также председателей политических партий и их заместителей. Это требование относится также к управляющими совместными предприятиями, в которых доля государственной или муниципальной собственности превышает 50 процентов уставного (акционерного) капитала, а также их заместителям и кандидатам в члены сейма, президенты, члены центральных или местных органов самоуправления и Европейский парламент.

Декларации должны подаваться лицом, занятым на государственной службе, в течение месяца с момента избрания, вступления в должность или назначения руководителем государственного учреждения или правительственного органа, в котором он/она приступает к работе, или уполномоченному представителю такого учреждения. Эти декларации заполняются соответствующими государственными должностными лицами, а также их супругами. Лицо, заполняющее декларацию, может опустить сведения в отношении своего супруга, если супруги не проживают вместе и не ведут совместное домохозяйство.

В случае каких-либо изменений в декларированных данных после того, как декларация была заполнена, лицо, занятое на центральной или местной государственной службе, обязано декларировать такие изменения не позднее двух недель после даты возникновения изменений в данных. Такие декларации прилагаются к ежегодно подаваемым декларациям в качестве дополнений.

### *Декларации об активах и доходах*

Подача таких деклараций требуется от государственных должностных лиц, назначенных на политические должности, и членов их семей, кандидатов на политические должности и членов их семей, гражданских служащих и членов их семей, судебных приставов и членов их семей, нотариусов и членов их семей, судей и членов их семей, прокуроров и членов их семей, военнослужащих и членов их семей, руководителей государственных высших учебных заведений и членов их семей, других категорий должностных лиц и членов их семей, а также членов кабинета министров, членов советов местных правительственных органов, членов Европарламента и членов их семей.

В декларации включаются сведения о членах семей, в частности о супругах и детях (в том числе усыновленных детях) моложе 18 лет, проживающих совместно с декларантом; они обязаны декларировать их собственность, только если они постоянно проживают в Литве.

Декларации об активах и доходах подаются ежегодно не позднее 1 мая. Общее число государственных должностных лиц, охваченных системой декларирования, приближается к 150 000 человек.

### *Масштаб и содержание деклараций*

В настоящее время декларации о частных интересах подаются в бумажном формате, а затем заносятся в электронную базу данных Главной комиссией по служебной этике, которая разрабатывает стандартную форму деклараций.

В декларации должна быть включена следующая информация, охватывающая само должностное лицо и его/ее супруг/супруга (партнера по домохозяйству):

- личная информация (ФИО, идентификационный код, номер государственного социального страхования, место работы и должность);
- информация о юридических лицах (других организациях и учреждениях), собственниками, совладельцами или соучредителями которых являются должностное лицо и/или его/ее супруг/супруга;
- информация об индивидуальной трудовой деятельности должностного лица или его/ее супруги/супруга (партнера по домохозяйству), в соответствии с определением Закона «О подоходном налоге физических лиц»;
- членство, обязательства и связи с различными структурами, учреждениями, ассоциациями, фондами и обществами, за исключением членства в политических партиях;
- подарки, полученные в течение последних 12 месяцев, если их стоимость превышает 100 лит;
- услуги, полученные безвозмездно, или оплаченные другими физическими или юридическими лицами в течение последних 12 месяцев, если их стоимость превышает 1000 лит;
- соглашения/контракты, подписанные декларантом или его/ее супругой/супругом за последние 12 месяцев;
- близкие родственники, члены семьи или другие лица, о которых известно лицу, заполняющему декларацию, которые могут создать конфликт интересов.

К декларациям об активах и доходах также существует общий подход в том, что касается масштаба и содержания деклараций, а форма и процедуры заполнения и подачи деклараций устанавливается Центральной налоговой администрацией. Таким образом, все, кто обязан подавать декларации об активах и доходах,<sup>1</sup> должны раскрывать следующую информацию:

- недвижимое имущество, включая объекты незавершенного строительства;
- объекты движимого имущества, если законодательные акты Литовской Республики требуют юридической регистрации такого имущества;
- денежные средства в банках и других кредитных учреждениях или еще где-либо, если общая сумма денежных средств превышает 2000 лит;

- заимствованные, но не возвращенные денежные средства, общая сумма которых превышает 2000 лит;
- денежные средства, предоставленные в долг, но не возвращенные, общая сумма которых превышает 2000 лит;
- произведения искусства, драгоценные камни, ювелирные изделия и драгоценные металлы, когда стоимость одного такого изделия превышает 2000 лит;
- ценные бумаги, общая стоимость которых превышает 2000 лит.

Имущество, подлежащее декларированию, должно включать объекты собственности в Литовской Республике и за рубежом. Однако собственность, предоставленная лицу, участвующему в секретной операции в порядке сотрудничества с правоохранительными органами, не подлежит декларированию.

### ***Обработка деклараций***

Как указывалось выше, декларации о частных интересах подаются руководителям учреждений, в которых служат государственные должностные лица, или в Главную комиссию по служебной этике, в зависимости от категории должностного лица. Контроль за процессом обработки и проверки поданных деклараций осуществляется следующими лицами/учреждениями в отдельных случаях:

- Главной комиссией по служебной этике;
- Государственной налоговой инспекцией;
- руководителем или уполномоченными представителями руководителя учреждения, в котором служит государственное должностное лицо;
- правоохранительными органами.

В связи с этой функцией руководители или уполномоченные представители руководителей учреждений, в которых служат государственные должностные лица, дают рекомендации своим подчиненным относительно выполнения законодательных положений о декларациях. И если существуют достаточные основания полагать, что какое-либо лицо не выполняет требования законодательства, руководитель или его уполномоченный представитель проводят проверку деятельности данного сотрудника. Такое расследование может проводиться по его собственной инициативе или по запросу Главной комиссии по служебной этике.

В случае необходимости проверки достоверности сведений, содержащихся в декларациях о частных интересах, проверка осуществляется: i) Налоговой инспекцией по предложению руководителя учреждения или Главной комиссией по служебной этике; или ii) руководителем учреждения, его/ее уполномоченным представителем или Главной комиссией по служебной этике.

Результаты таких проверок передаются Главной комиссии по служебной этике, которая может начать процедуру дополнительной проверки или принять необходимые меры, в зависимости от фактов, установленных в ходе проверки. Если были обнаружены признаки

уголовного правонарушения, материалы передаются в органы прокуратуры и соответствующие правоохранительные органы.

Системы обработки деклараций активов и доходов существует отдельно от декларирования частных интересов. Налоговые органы проверяют точность данных, представленных в декларациях об активах и доходах, обеспечивают сбор и хранение этих деклараций. На основании данных Реестра гражданских служащих агентство по управлению гражданской службой должно до 1 февраля календарного года представить в центральную налоговую администрацию список резидентов, занятых на гражданской службе в течение календарного года, предшествующего календарному году, в котором представляется список.

Местный налоговый орган имеет полномочия издать обязательное для исполнения предписание, требующее от резидента представить обоснование источников происхождения декларированного имущества. В таком случае источники приобретения декларированного имущества должны быть подтверждены документами, удостоверяющими сделку, другими имеющими юридическую силу документами или письменными подтверждениями, выданными третьими лицами в соответствии с требованиями закона. Эти документы должны содержать сведения, удостоверяющие личность субъекта, выплатившего денежные средства. Такие положения позволяют установить механизмы незаконного обогащения в целях контроля над материальным состоянием и часто способствуют успешному расследованию для предотвращения коррупции.

### **Санкции**

За нарушение требований о декларировании частных интересов предусмотрены дисциплинарные и административные санкции. Они варьируются от «мягких санкций», таких как общественное порицание, ограничительных мер и запретов, таких как ограничения на служебный рост или поощрение сроком до одного года, до отстранения от должности или увольнения со службы с последующим запретом на поступление на гражданскую службу сроком до трех лет.

Лица, обязанные декларировать активы и доходы, уклоняющиеся от подачи деклараций, подающие декларации с опозданием или не подающие их вовсе, а также представляющие недостоверные сведения, подлежат административной или уголовной ответственности.

### **Публичное раскрытие**

Ежегодные декларации частных интересов публикуются ежегодно за государственный счет в *Valstybės žinios* (правительственном вестнике) не позднее 1 мая. Сюда входят декларации президента республики, членов сейма, премьер-министра, министров, заместителей министров, секретарей министров, председателей и судей Конституционного суда, председателей Верховного суда, Апелляционного суда и окружных судов, председателей отделений и судей, председателей Экономического суда и районных судов, заместителей председателей судов и судей, генерального прокурора и заместителя генерального прокурора, руководителей структурных подразделений Генеральной прокуратуры, руководителей окружных и районных органов прокуратуры, старших должностных лиц национального Ревизионного управления, руководителей округов и их заместителей, руководителей правительственных учреждений (департаментов, агентств, служб, инспекций), руководителей департаментов, служб и инспекций, созданных при министерствах, руководителей прочих учреждений государственной администрации (генеральных директоров, директоров, заведующих), заместителей заведующих, председателя правления Банка Литвы и его заместителей, старших должностных

лиц Таможенного управления при Министерстве финансов и территориальных таможенных управлений, старших должностных лиц Государственной налоговой инспекции при Министерстве финансов и территориальных налоговых инспекций, старших должностных лиц Комиссии по расследованию экономических преступлений при Министерстве внутренних дел и старших должностных лиц отделов (подотделов) по расследованию экономических преступлений городских и районных комиссариатов, Генерального полицейского комиссариата, главных комиссаров и старших комиссаров полиции, мэров, вице-мэров и официальных лиц муниципалитетов, председателей муниципальных советов и омбудсмены сейма.

**Таблица 10.1. Данные об опубликованных декларациях о частных интересах**

ГОД	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Число лиц	1 707	2 114	2 114	1 509	3 151	3 284	3 323	3 567	3 631	11 397

Доступ к ежегодным и прочим декларациям частных интересов третьих лиц может быть предоставлен любому лицу, предъявившему документ, удостоверяющий его личность, и прошедшему определенную процедуру, установленную Главной комиссией по служебной этике. Декларации частных интересов третьих лиц, находящихся на государственной службе в центральных или местных учреждениях, могут быть опубликованы по обоснованному решению Главной комиссии по служебной этике.

Необходимо заметить, что данные о годовых доходах и активах не могут быть опубликованы, за исключением данных кандидатов на политические должности, президента Литовской Республики, членов сейма, членов Европейского парламента, премьер-министра, министров, канцлера, вице-канцлера, директора канцелярии премьер-министра, советников премьер-министра, заместителей министров, членов муниципальных советов, председателей судов и их заместителей, судей, генерального прокурора и его заместителей, руководителей подразделений Генеральной прокуратуры, государственного контролера и его заместителей, государственных служащих национального Ревизионного управления, государственных должностных лиц Таможенного управления при Министерстве финансов, государственных должностных лиц налоговых органов и других правительственных служащих и членов их семей, за исключением сотрудников оперативных органов, чьи декларации об активах и доходах публикуются ежегодно до 1 октября в специальном выпуске государственных газет.

**Таблица 10.2. Данные об опубликованных декларациях об активах и доходах**

ГОД	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Число лиц	45 890	43 091	41 393	42 379	43 695	44 246

Центральная налоговая администрация публикует данные деклараций этих трех категорий государственных должностных лиц в специальном приложении к официальному правительственному вестнику *Valstybės žinios*.

Другие гражданские служащие и члены их семей могут опубликовать данные своих деклараций в специальном приложении к официальному правительственному вестнику *Valstybės žinios* за государственный счет. Утвержденные выдержки, содержащие основные сведения из деклараций, а также письменное согласие на публичное раскрытие данных,



представляются в редакцию правительственного вестника *Valstybės žinios* самими этими лицами.

### **Оценка системы декларирования**

Согласно исследованию, проведенному в 2008 году Трансперенси Интернэшнл – Литва, озаглавленному «Диагностическое исследование – литовская карта коррупции», в ответ на вопрос, какие меры по снижению коррупции респонденты считают наиболее эффективными, они поставили на первое место проверку данных государственных должностных лиц, контроль прозрачности их семейной собственности (31% в 2008 году по сравнению с 29% в 2004 году). Когда тот же вопрос был задан самим государственным должностным лицам, 31% назвали рост подотчетности государственных должностных лиц, а 22% – осуществление основного принципа декларирования доходов.

### **ПРИМЕЧАНИЯ**

1. За единственным исключением гражданских служащих и должностных лиц государственных учреждений, наделенных полномочиями оперативных органов Литовской Республики, чья деятельность регулируется Законом «Об оперативной деятельности». Они, а также члены их семей декларируют свою собственность в соответствии со специальной процедурой и в сроки, установленные правительством или уполномоченным им органом.



ЧАСТЬ III

ГЛАВА 11

**СИСТЕМА ДЕКЛАРИРОВАНИЯ АКТИВОВ В РУМЫНИИ**

## Контекст

Декларирование активов и интересов является частью общей политики противодействия коррупции. Среди причин, побудивших правительство Румынии ввести такой режим, отмечаются следующие:

- осуществление политики контроля над конфликтами интересов;
- укрепление доверия общественности и подотчетности должностных лиц;
- соблюдение международных требований;
- является частью процесса сотрудничества по линии ЕС;
- обеспечение прозрачности при исполнении государственных функций;
- проведение в жизнь правового режима, регулирующего несовместимость интересов;
- повышение уровня борьбы с коррупцией административными средствами.

Декларирование активов было впервые введено в 1996 году, после чего система постепенно совершенствуется. Вначале декларации не подлежали публичному раскрытию, которое было введено позднее, в 2003 году, но при усечении объема декларируемой информации, а в 2005 году формы деклараций были вновь изменены с целью включения в них всей необходимой информации. Законодательство 2005 года также гласит, что все декларации являются открытыми для общественности документами. На протяжении этого периода вокруг проблемы раскрытия активов постоянно вспыхивали споры, поскольку данная тема носит чрезвычайно деликатный характер, наряду с финансированием политических партий и раскрытием информации о деятельности спецслужб при коммунистическом режиме. Постоянный нажим со стороны таких внешних сил, как Совет Европы и Европейский союз, в сочетании с ростом требований о гласности со стороны организаций гражданского общества привел к тому, что вопрос о раскрытии активов и интересов был включен в повестку дня румынских властей. Наиболее мощный импульс, обеспечивший значительный прогресс в этой работе, был дан в период между 2005 и 2007 годами, когда Румыния готовилась к вступлению в Европейский союз. По завершении переговоров в 2004 году был принят Документ об общей позиции по вопросам юстиции и внутренних дел, в котором содержался перечень областей, по которым от Румынии требовалась дополнительная работа. Отметив наличие системы декларирования активов и интересов, ЕС в то же время подчеркнул необходимость создания эффективного механизма, предусматривающего применение различных сдерживающих санкций к нарушителям. Кроме того, ГРЕКО – Группа государств по борьбе с коррупцией – в 2005 году рекомендовала «ввести эффективную систему надзора за декларированием активов и интересов».

После смены правительства в 2004 году новая правящая коалиция приняла в 2005 году нынешнюю форму декларирования активов и интересов, что было попыткой

продемонстрировать свою решимость в отношении реализации соглашения, достигнутого с Европейским союзом. Процесс принятия был отнюдь не гладким: в парламенте велись ожесточенные дебаты по данному вопросу и некоторые члены парламента пытались внести существенные изменения в формы деклараций, предложенные правительством. Правящей коалиции в конечном итоге удалось мобилизовать своих представителей в парламенте, и декларации об активах и интересах были приняты в том виде, в котором они были предложены. Непосредственно после принятия новых форм началась работа по созданию эффективного механизма проверки деклараций об активах, деклараций интересов и возможных факторов несовместимости. Проблема незаконного обогащения (или, скорее, необъясненного богатства) оказалась особенно трудной для охвата, поскольку в Конституции Румынии содержится презумпция того, что все активы лиц считаются приобретенными на законном основании. Кроме того, Конституция гласит, что конфискация допускается только в случаях преступлений и правонарушений. Эти положения чрезвычайно затрудняют административную проверку активов и применение санкций.

После вступления Румынии в Европейский союз в 2007 году в рамках реформы судебной системы и борьбы против коррупции был создан механизм проверки и сотрудничества. В связи с вопросом о проверке деклараций об активах было поставлено четыре задачи: «Как предусматривалось, создать ведомство по этике, ответственное за поверку активов, факторов несовместимости и потенциальных конфликтов интересов, а также за принятие обязательных для исполнения решений, на основании которых будут применяться санкции, оказывающие сдерживающее воздействие». Соответственно, в каждом докладе, представляемом Европейской комиссии, содержится оценка системы раскрытия информации об активах. Процесс проектирования нового контрольного механизма был чрезвычайно трудным, но в мае 2007 года парламентом был принят Закон «О Национальном управлении по этике».

Наиболее важными законодательными актами в этой области являются:

- Закон № 115/1996 «О декларациях активов и контроле материального положения государственных должностных лиц, магистратов, государственных служащих и лиц, занимающих руководящие должности»;
- Закон № 78/2000 «О предупреждении и выявлении фактов коррупции и о санкциях за них»;
- Закон №161/2003 «О некоторых мерах по обеспечению прозрачности при пребывании на государственных должностях, осуществлении государственных функций и в деловой среде, по предупреждению коррупции и наказанию за нее»;
- Чрезвычайное постановление правительства № 14/2005 «О внесении изменений в формы деклараций об активах и интересах»;
- Закон № 144/2007 «Об учреждении, организации и работе Национального управления по этике»;
- Чрезвычайное постановление правительства № 49/2007 «О внесении изменений и дополнений в Закон № 144/2007»;
- Закон № 94/2008 «Об утверждении Чрезвычайного постановления правительства №. 49/2007 о внесении изменений и дополнений в Закон № 144/2007».

## Институциональное устройство

В мае 2007 года был принят закон об учреждении Национального управления по этике (НУЭ). НУЭ представляет собой независимый административный орган с неограниченными полномочиями в отношении членов и служащих судебных, исполнительных и законодательных органов, он осуществляет проверку деклараций об активах и деклараций об интересах, а также соблюдения режима в отношении факторов несовместимости. Парламентом полномочия НУЭ были ограничены по предложению правительства, но принятие даже такого смягченного варианта закона вызвало ожесточенные споры. Продолжительные дебаты состоялись по вопросу о полномочиях НУЭ, когда многие члены парламента выступали против контроля над необоснованным богатством, сведения о котором вносятся в декларации об активах. Доводы этой стороны были основаны на том, что уголовное и административное законодательство ставит конфискацию имущества в зависимость от наличия доказательств того факта, что соответствующие активы являются результатом преступления или правонарушения, либо используются в связи с таковыми, тогда как положения закона о НУЭ разрешали бы конфискацию в случае, если государственные должностные лица не в состоянии объяснить значительный прирост своего состояния за время пребывания в должности. В конце концов, был принят вариант закона, согласно которому необоснованные активы могут быть конфискованы, но средства, которые имеются в распоряжении инспекторов НУЭ для проведения проверок, ослаблены по сравнению с первоначально предложенным вариантом.

Еще один спор – улаженный правительством еще до направления законопроекта в парламент – был связан с определением конфликта интересов. В первоначальном проекте было предусмотрено более широкое определение конфликта интересов в соответствии с административным правом, учитывая, что в Уголовном кодексе уже содержалось определение преступного конфликта интересов<sup>1</sup>. Окончательное решение свелось к ограничению определения конфликта интересов в соответствии с административным правом ближайшими родственниками – что на деле уже определения конфликта интересов в соответствии с уголовным правом – но при одновременном распространении его на нематериальные интересы. Масштаб факторов несовместимости остался неизменным и фигурирует главным образом в законе № 161/2003 и в правилах, принятых для различных государственных должностных лиц.

Страсти, разгоревшиеся вокруг принятия закона, продолжались и в последующие месяцы, когда Управление испытывало трудности с получением выделенных ему бюджетных ассигнований и надлежащего помещения. Основные трудности, которые возникли при создании Управления, заключались в следующем:

- отсутствие надлежащих площадей для работы;
- отсутствие политической воли в отношении консолидации Управления;
- недостатки законодательства;
- затянутые процедуры государственных закупок;
- дефицит кадров;
- низкая заработная плата инспекторов по этике;

- реакция правительства на кризис в экономике отрицательно сказалась на вопросе о найме новых сотрудников.

Основными задачами НУЭ являются:

- сбор деклараций;
- хранение деклараций;
- обеспечение публичного доступа к декларациям;
- контроль за подачей деклараций;
- разработка руководящих принципов для государственных должностных лиц по заполнению деклараций;
- консультации по просьбе государственных должностных лиц;
- проверка содержания деклараций;
- передача материалов в суды с предложением о применении санкций в случаях несоблюдения требований относительно раскрытия информации об активах, конфликтов интересов и режима установления факторов несовместимости;
- уведомление уголовных следственных органов о неправомерных деяниях, которые содержат признаки уголовного преступления;
- подготовка исследований, анализов и сбор ежегодных статистических данных.
- НУЭ имеет следующие полномочия:
- доступ к документам/архивам органов государственной власти;
- право требовать объяснений у подающих декларации государственных должностных лиц и других лиц;
- право запрашивать мнение экспертов при условии предварительного согласия лица, в отношении которого ведется проверка;
- право налагать штрафы на государственных должностных лиц.

Таблица 11.1. Бюджет НУЭ в евро

Год	ИТОГО	Кадры	Товары и услуги	Капиталовложения
2007	890.000	580.000	116.000	194.000
2008	2.600.000	1.385.000	852.000	357.000
2009	3.620.000	2.021.000	936.000	661.000

Ведомство было учреждено в мае 2007 года, но фактически начало свою работу в конце 2007 года после выборов заместителя председателя (на выборах председателя не победил ни один кандидат). Позднее заместитель председателя принял участие в конкурсе на пост председателя и выиграл его, после чего он был назначен на пост председателя. В результате освободилась вакансия заместителя председателя, которая и остается открытой до настоящего времени, поскольку НУЭ не может нанять заместителя председателя в силу бюджетных ограничений и низких оценок кандидатов на конкурсах, которые были организованы на замещение этой должности. В 2009 году в штате НУЭ насчитывалось 116 сотрудников, из которых 57 являлись инспекторами (выполняли оперативные функции), а 59 – административными и вспомогательными сотрудниками.

Надзор за деятельностью НУЭ осуществляется Национальным советом по этике<sup>2</sup>, который назначается Сенатом Румынии. По представлению Совета по этике Сенат Румынии имеет право увольнять руководство НУЭ. При определении состава Совета было решено следовать принципу равного представительства всех категорий лиц, которые подпадают под мандат Управления на проведение расследований. Совет работает под эгидой парламентских полномочий Сената Румынии, его деятельность не осуществляется непрерывно.

Председатель и заместитель председателя НУЭ выбираются на основе открытого конкурса, проводимого Национальным советом по этике. Они могут быть отстранены от должности по следующим причинам:

- добровольная отставка;
- служебное несоответствие;
- осуждение за уголовное преступление;
- в случае обнаружения нарушения ими правовых положений, касающихся конфликта интересов или факторов несовместимости, либо полная или частичная конфискация их активов;
- несоблюдение конкретных требований, связанных с их назначением на соответствующую должность.

В дополнение к финансовому контролю со стороны Счетного суда, НУЭ необходимо как можно скорее пройти также внешнюю ревизию. По итогам ревизии должны быть выданы рекомендации в отношении управления данным учреждением, которые будут представлены



Совету по этике председателем НУЭ. Результаты ревизии могут послужить основой для вывода о том, что руководство данного учреждения не выполняет свои задачи надлежащим образом.

Помимо НУЭ, все государственные ведомства должны назначить по одному представителю, который отвечал бы за сбор деклараций, поданных сотрудниками, и за связь с НУЭ. Этот представитель должен подчиняться непосредственно руководителю своего ведомства с тем, чтобы оба несли ответственность за надлежащее функционирование системы.

Среди задач таких назначенных представителей следует отметить:

- Получение и регистрацию деклараций активов и деклараций интересов и выдача доверенному лицу немедленного подтверждения подачи деклараций, а также предоставление консультаций по правильному и своевременному заполнению форм.
- Ведение учета деклараций об активах и интересах в особых государственных реестрах, названных «Реестр деклараций об активах» и «Реестр деклараций об интересах», форма которых устанавливается постановлением правительства по представлению НУЭ.
- Обеспечение размещения деклараций об активах и деклараций об интересах на веб-сайте своего ведомства, если таковой существует, либо на доске объявлений, в течение не более 30 суток с момента их подачи. Декларации об активах и декларации об интересах должны находиться на веб-сайте не менее пяти лет со дня их публикации, после чего они должны сдаваться в архив в соответствии с законом.
- Направление в НУЭ не позднее чем через десять дней после их получения заверенных копий деклараций об активах и деклараций об интересах, которые размещаются НУЭ на его веб-сайте в течение 30 суток со дня их получения и находятся на нем в течение установленного срока.
- Размещение на веб-сайте, если таковой существует, либо на доске объявлений фамилий и должностей лиц, не подавших декларации об активах и декларации об интересах в течение не более 15 суток после истечения установленного законом срока их подачи, и передача таких данных Управлению.
- Предоставление консультационных услуг по содержанию и применению правовых положений в отношении декларирования активов и проверки деклараций, конфликтов интересов и факторов несовместимости, подготовка мнений по просьбе лиц, которые по закону обязаны подавать декларации.

### **Кто подает декларации?**

- Президент Румынии, советники президента и государственные советники;
- члены парламента;
- члены правительства, государственные секретари, заместители государственных секретарей, а также лица, занимающие приравненные к ним должности в оперативном аппарате премьер-министра;

- члены Высшего совета магистратов,
- судьи, прокуроры, помощники магистратов, лица, занимающие приравненные к ним должности, а также судебные помощники и специализированные вспомогательные сотрудники судов и прокуратур;
- судьи Конституционного суда;
- члены и сотрудники Счетного суда;
- председатель Законодательного совета и начальники секций, омбудсмен и его/ее заместители, председатель и заместитель председателя Национального надзорного органа по охране личных данных,
- члены Совета по конкуренции, коллегии Национального совета по изучению архивов секретной службы, совета Национальной комиссии по ценным бумагам, совета Комиссии по надзору за негосударственной системой пенсионного обеспечения, Национального совета по борьбе с дискриминацией, Национального совета по аудио-визуальным средствам, советов и руководящих комитетов румынских государственных радиовещательной и телевизионной компаний;
- члены Национального совета по этике, председатель и заместитель председателя Национального управления по этике;
- генеральный директор и члены совета национального информационного агентства РОМПРЕСС;
- директора Румынской разведывательной службы, Службы иностранной информации, Службы специальной электросвязи и Охранной и караульной службы, а также их заместители;
- дипломатический и консульский персонал;
- выборные представители местных органов власти;
- лица, занимающие руководящие и контрольные должности, а также государственные служащие, включая тех, кто имеет особый статус и осуществляет свою деятельность во всех центральных и местных органах государственной власти или, в зависимости от ситуации, во всех государственных учреждениях;
- лица, занимающие руководящие и контрольные должности в подразделениях государственной системы образования и государственной системы здравоохранения;
- сотрудники кабинетов высокопоставленных должностных лиц и сотрудники префектуры;
- члены советов, руководящих советов или комитетов по надзору, а также лица, занимающие руководящие должности в государственных корпорациях национального или местного значения, национальных компаниях или, в зависимости от ситуации, в

коммерческих компаниях, крупным или мажоритарным акционером которых являются государственные или местные государственные органы;

- председатель, первый заместитель председателя, заместители председателя, члены совета и управляющие Национального банка Румынии, а также сотрудники банков, акционером которых является государство.
- сотрудники государственных учреждений, участвующих в процессе приватизации;
- лица, баллотирующиеся на пост президента Румынии, депутатов, сенаторов, членов Европейского парламента, в районные и местные советы, а также на должность мэров, также обязаны раскрывать свои активы и интересы.

По данным НУЭ, декларации об активах и интересах обязаны подавать примерно 300 тыс. государственных должностных лиц ежегодно, или примерно 80 процентов всех занятых в государственном секторе. Декларирование материального положения распространяется на самих государственных должностных лиц, а также их супругов и детей-иждивенцев. Для всех существует единая форма, представленная в Приложении.

### **Что и как декларируется?**

В декларацию об активах вносятся сведения о движимом и недвижимом имуществе, включая денежные средства на банковских счетах, долги и доходы. Подробный список подлежащих декларированию активов см. в Приложении ниже.

Декларации подаются ежегодно – не позднее 15 июня за предыдущий финансовый год, а также в начале и по окончании службы – в течение 15 суток, а при регистрации в качестве кандидата на выборный пост – в течение 15 суток с момента выдвижения кандидатуры или избрания на государственный пост либо после начала деятельности.

Декларация подается на бумаге и должна пересылаться в оригинале за подписью подавшего ее государственного должностного лица. Сбор деклараций осуществляется специально назначенными лицами в каждом учреждении, причем те же лица отвечают за предварительную проверку и сообщение государственным должностным лицам о возможных выявленных нарушениях, что позволяет подать декларацию заново. Затем декларации направляются в НУЭ и размещаются на веб-сайтах соответствующих учреждений (данная информация должна оставаться в интернете в течение пяти лет). К декларациям предоставляется неограниченный открытый публичный доступ. Формы предоставляются государственным должностным лицам как на бумаге, так и в электронном виде (их можно загружать из интернета). Существуют инструкции по заполнению форм, которые размещены на веб-сайте НУЭ. По просьбе должностных лиц НУЭ может также оказывать им юридическую помощь.

В целях контроля и публикации деклараций о материальном положении и интересах НУЭ была введена электронная система обработки документов, поступающих на бумаге. Декларации сканируются и вводятся в систему управления данными, которая также обеспечивает публичный доступ к информации по адресу в интернете <http://declaratii.integritate.eu/>. Информация может просматриваться в формате pdf, поиск можно вести по следующим критериям: фамилия государственного должностного лица, государственное учреждение, должность государственного должностного лица, год подачи декларации, вид декларации (материальное положение или интересы). Помимо

общественности, этой системой управления данными могут пользоваться инспектора в целях проверки, поскольку в процессе сканирования деклараций данные извлекаются и вводятся в отдельные базы данных, доступ к которым ограничен. Без отработанных систем управления данными функция проверки в Румынии была бы просто неосуществима, учитывая большое количество подаваемых деклараций: к январю 2010 года НУЭ получило 503 000 деклараций активов и интересов (185 114 за 2007 год и 317 886 за 2008 год). К середине 2010 года с момента запуска механизма было получено примерно 1,6 миллиона деклараций.

### Проверка и санкции

Проверка деклараций об активах и интересах, а также потенциальных факторов несовместимости может проводиться в следующих случаях:

- При получении жалобы (на данный момент в результате получения жалоб была проведена проверка 921 государственных должностных лиц).
- По решению председателя НУЭ на основе полученной информации, к примеру, из сообщений средств массовой информации (на данный момент по решению председателя НУЭ была проведена проверка 3 667 должностных лиц). Неподача или несвоевременная подача деклараций автоматически запускает процедуру проверки – в этой ситуации формальное решение начать проверку также принимается председателем НУЭ.

Как указано выше, количество проверок, начатых после получения жалоб, значительно меньше количества проверок, проведенных по решению председателя НУЭ. Такая разница объясняется тем, что в соответствии с Законом № 144/2007 «Об учреждении НУЭ», лица, подающие жалобы, могут также нести уголовную ответственность в случае, если их жалобы окажутся необоснованными. Это положение, отражающее аналогичное положение Уголовно-процессуального кодекса, служит мощным сдерживающим фактором для тех, кто сомневается, подать жалобу или нет.

В целях проверки деклараций об активах и интересах, а также возможных ситуаций несовместимости инспектора имеют доступ к следующим базам данных:

- к налоговым реестрам
- базам личных данных;
- земельному кадастру;
- базе данных подразделения финансовой разведки;
- реестру дорожно-транспортных средств;
- реестру недвижимости;
- иным реестрам объектов собственности.

Другие частные и государственные организации обязаны предоставлять инспекторам информацию в течение 10 дней после получения запроса. Мнения экспертов могут

запрашиваться и использоваться с предварительно полученного разрешения лица, проходящего проверку. Это одно из положений, которые были смягчены парламентом, так как первоначальный законопроект предусматривал, что инспектора должны получить право запрашивать мнения экспертов без разрешения расследуемых лиц, поскольку маловероятно, что в процессе расследования такие разрешения могут быть хоть когда-нибудь получены.

НУЭ может применять следующие санкции:

- Штраф в размере от 100 до 500 румынских леев за неподачу или несвоевременную подачу деклараций (в случае инициирования процедуры проверки).
- Штраф в размере от 100 до 500 румынских леев за уклонение от предоставления информации инспектору по его требованию.

В 2009 году НУЭ было наложено 2 008 штрафов, а в 2008 году – 2 080 штрафов. В 2009 году штрафы были наложены примерно на 300 судей и прокуроров, а также на двух министров.

Если в результате проверки инспектором обнаруживается нарушение правил, регулирующих ситуации конфликтов интересов, факторов несовместимости или раскрытия информации об активах, то дело передается в суд для подтверждения или опровержения такого заключения. Если в ходе проверки НУЭ нарушений не обнаруживается, то дело закрывается самим инспектором.

Если суд признает заключение НУЭ верным, он выносит решение с изложением фактов и применимых санкций – например, конфискации активов. Решение суда первой инстанции может быть обжаловано в суде следующей инстанции. На основании окончательного решения суда дисциплинарные меры могут также приниматься соответствующими органами, причем максимальной мерой дисциплинарного воздействия является снятие с должности.

До настоящего момента в суды было передано 928 дел (709 в 2008 году и 219 в 2009 году), окончательные решения были вынесены по 226 делам. 189 дел (80,5 процента) были выиграны НУЭ, а 37 дел (19,5 процента) были проиграны. Из 189 выигранных дел:

- по семи делам заключения НУЭ были полностью подтверждены;
- по 28 делам размер штрафа был сокращен с 500 румынских леев до 100 румынских леев и была автоматически начата процедура проверки;
- по 154 делам заключения НУЭ были подтверждены частично, и была автоматически начата процедура проверки.

НУЭ обязано информировать органы уголовного розыска в случае обнаружения серьезных оснований для подозрения в совершении уголовного преступления. Аналогичная обязанность предусмотрена и в отношении информирования налоговых органов, когда обнаруживаются признаки нарушения требований налогового законодательства. Неправильное или неполное заполнение деклараций может трактоваться как уголовное преступление, состоящее в даче ложных показаний, подлежащее судебному преследованию. НУЭ направляет дела в компетентные органы следующим образом:

- В суды: шесть дел о конфискации имущества и шесть дел о конфликтах интересов. В денежном выражении НУЭ потребовало конфисковать активы на суммы примерно 4,2 млн. евро, 320 тыс. румынских леев и 500 тыс. долл. США.
- В компетентные органы прокуратуры – 150 дел (связанных с подачей ложных сведений).
- В дисциплинарные комитеты – 91 (для принятия мер, связанных с ситуациями несовместимости).

При создании НУЭ основное внимание уделялось тому, чтобы система надзора не препятствовала данному учреждению в расследовании дел в отношении высокопоставленных государственных должностных лиц. Однако, помимо дел в отношении должностных лиц среднего и низового звена, НУЭ проводила проверки в отношении членов парламента, руководителей государственных учреждений, мэров и заместителей мэров, членов местных и районных советов, а также членов Национального совета по этике. Лица, в отношении которых проводилось расследование, утверждали, что на деятельность НУЭ оказывается политическое влияние и что они – лишь жертвы системы. Когда заключения проверок передавались в суды или прокуратуру, НУЭ выпускало бюллетени для средств массовой информации с пояснением того, почему избран именно такой путь. Во всех бюллетенях для средств массовой информации содержалось напоминание, что заключения НУЭ могут оспариваться в суде и все должностные лица, в отношении которых ведется или проведена проверка, считаются невиновными до тех пор, пока суд не вынесет решение об ином.

Некоторые дела, которые расследовались НУЭ, были переданы прокурорам, которые при расследовании отдельных уголовных дел обнаруживали активы, находящиеся в собственности государственных должностных лиц, которые не были ими внесены в декларации. Чаше встречается ситуация, когда у государственных должностных лиц обнаруживаются крупные суммы наличных денежных средств, которые они хранят либо дома, либо на службе. Некоторые такие дела уже переданы в суд, где первая инстанция подтвердила заключения НУЭ. В то же время, до вынесения окончательного решения судебными органами последней инстанции судьба этих дел остается неясной.

В результате длительных судебных разбирательств и частых обращений в Конституционный суд – которые приостанавливают рассмотрение дел в обычных судах – пока слишком рано оценивать общую эффективность НУЭ. В то же время, если ограничить оценку только заключениями самого Управления, то результаты весьма положительны – не только в том плане, что суды обычно подтверждают выводы НУЭ, но и то, что дисциплинарные органы также применяют меры дисциплинарного воздействия (вплоть до увольнения государственных должностных лиц). Построение эффективной системы контроля, пользующейся доверием, необходимо для борьбы с мнением о безнаказанности государственных должностных лиц, широко распространенным в румынском обществе.

### **Последние события**

После применения на протяжении немногим менее двух лет 14 апреля 2010 года ряд важнейших положений закона о Национальном управлении по этике были признаны неконституционными Конституционным судом. Протест был подан бывшим членом Национального совета по этике адвокатом Алисе Драгичи, чей мандат был приостановлен за то, что она вмешалась в процесс проверки, проводимой НУЭ в отношении одного из ее клиентов

(кстати, протест был подан, когда дело было передано в суд). По мнению Конституционного суда, НУЭ наделено юрисдикционными полномочиями и действует в качестве параллельного органа правосудия. Решение парадоксально, поскольку, как и в самом решении, Суд дает пояснение, что решения НУЭ могут быть обжалованы в суде, а следовательно, подлежат судебному контролю. Кроме того, Суд постановил, что публикация деклараций об активах является нарушением права лиц, занимающих государственные должности, на частную жизнь. Суд не объясняет, каким образом публикация деклараций нарушает частную жизнь, а также является данное нарушение оправданным или нет: оба критерия применяются Европейским судом по правам человека при решении таких вопросов.

В качестве ответа на данное решение и обеспокоенные замечания представителей Европейской комиссии, послов и голосов извне правительство разработало новый законопроект, а президент обратился к политическим партиям с просьбой провести консультации, чтобы убедить их принять новый закон через ускоренную процедуру. В правительственный законопроект не было включено положение о контроле над активами, что лишило НУЭ одной из его важнейших задач.

Законопроект был доработан Палатой депутатов, которая возобновила деятельность комиссий по контролю над материальным положением при Апелляционном суде в составе двух судей и прокурора. НУЭ будет осуществлять проверки и передавать результаты в эти комиссии, которые впоследствии будут уполномочены информировать суд в случае необоснованного обогащения. По окончании процесса суд может принять решение о конфискации необоснованных активов.

Сенат исключил большую часть важных положений законопроекта, включая создание контрольной комиссии и подготовку шаблонов для форм деклараций, и принял законопроект 15 мая 2010 года. Президент отказался от введения закона в действие и вернул его в парламент с рядом предложений по усовершенствованию:

- Кандидаты на выборные должности должны вновь быть включены в список лиц, обязанных подавать декларации об активах и интересах.
- Максимальный срок для проверки был установлен в один год, что недостаточно для проведения тщательной проверки.
- Контрольные комиссии должны быть вновь включены в текст закона, так как они являются единственным механизмом, позволяющим применить санкции в случае необоснованного обогащения.
- Вновь включить положения, позволяющие проводить уголовное расследование в случае раскрытия недостоверных сведений в декларациях об активах и интересах.
- Вновь включить информацию, ранее исключенную из шаблонов деклараций об активах и интересах.
- Разрешение публикации заполненных деклараций, за исключением личных данных.
- Включение в декларации интересов нового раздела, требующего декларацию информации относительно контрактов с использованием государственных средств, заключенных государственным должностным лицом или членами его семьи.

Палата депутатов внесла все поправки, о которых просил президент, и направила закон в сенат. Сенат исключил все эти поправки и вновь принял предыдущий вариант. Такое решение вызвало целую волну протестов со стороны гражданского общества и международного сообщества. 13 июля 2010 года президент опротестовал закон в Конституционном суде на основании нарушения норм процессуального права. Конституционный суд принял протест и 19 июля 2010 года вынес постановление о признании закона неконституционным.

В докладе Европейской комиссии о механизме проверки и сотрудничестве, опубликованном 20 июля 2010 года (в который включены контрольные показатели деятельности НУЭ и надзора над активами, интересами и аспектами несовместимости), содержится резкая критика в связи с отсутствием политической воли в данной области и подрыве деятельности учреждения, выполняющего в Румынии важную роль.

В конечном итоге, закон был возвращен в парламент, который принял его во время своей чрезвычайной сессии в августе. В принятую версию были включены все пункты, поднятые президентом во время первого направления на доработку. Новый Закон 176 был опубликован 1 сентября 2010 года. Разумеется, пока еще слишком рано делать выводы относительно того, будет ли новый закон вновь опротестован в Конституционном суде, а также будет ли эффективной деятельность вновь созданной контрольной комиссии или она будет работать лишь в качестве фильтра для извещений, полученных от НУЭ.

## ПРИМЕЧАНИЯ

1. Статья 2531, Уголовного кодекса Румынии:  
Конфликт интересов происходит, когда государственное должностное лицо в процессе исполнения своих официальных обязанностей совершает действие или участвует в процессе принятия решения, на основании которого образуется материальная выгода для него, его супруги (супруга), родственников до второго колена или какого-либо лица, с которым у него были трудовые отношения в течение последних пяти лет или от которого он получил выгоды либо какие-то иные услуги. Настоящее положение не применяется в случае утверждения или принятия законов и нормативных актов.
2. Национальный совет по этике состоит из одного члена, представляющего каждую парламентскую политическую группу в сенате Румынии и одного представителя от группы национальных меньшинств в палате депутатов, одного представителя Министерства юстиции, одного представителя Министерства экономики и финансов, одного представителя Национального союза окружных советов, одного представителя Ассоциации муниципалитетов, одного представителя Ассоциации городов, одного представителя Ассоциации коммун, одного представителя гражданских служащих высокого уровня и одного представителя гражданских служащих, выбранного Национальным управлением гражданских служащих, одного представителя, выбранного ассоциацией магистратов, одного представителя НПО, действующих в области прав человека, права и финансов.



ПРИЛОЖЕНИЕ 11.A1

ДЕКЛАРИРОВАНИЕ АКТИВОВ В РУМЫНИИ

ДЕКЛАРАЦИЯ ОБ АКТИВАХ

Я, нижеподписавший(ая)ся \_\_\_\_\_, занимающий(ая) должность \_\_\_\_\_ в \_\_\_\_\_, ИНН \_\_\_\_\_, будучи осведомлен о положениях статьи 292 Уголовного кодекса в отношении представления ложной информации, настоящим заявляю, что совместно с моей семьей я являюсь владельцем следующих активов\* 1):

**I. НЕДВИЖИМОСТЬ**

**Земельные участки:**

Примечание: просьба также сообщить о земельных участках, владельцем которых Вы являетесь в других странах.

Адрес	Категория*	Год приобретения	Площадь	Доля	Налогооблагаемая стоимость	Вид приобретения	Владелец <sup>2</sup>

\* Соответствующие категории: 1) с/х угодья; 2) леса; 3) участки на территории населенных пунктов; 4) водоемы; 5) прочие категории земельных участков за пределами населенных пунктов, если они включены в гражданский оборот.

**Здания и строения:**

Адрес	Категория*	Год приобретения	Площадь	Доля	Налогооблагаемая стоимость	Вид приобретения	Владелец <sup>2</sup>

\* Соответствующие категории: 1) квартира; 2) дом; 3) сельский дом; 4) коммерческие/производственные строения.

1 «Семья» означает мужа/жену (супругов) и находящихся на иждивении детей.

**II. ДВИЖИМОЕ ИМУЩЕСТВО**

*1. Дорожно-транспортные средства/легковые автомобили, трактора, сельскохозяйственная техника, катера, яхты и другие виды транспорта, подлежащие регистрации по закону:*

Вид	Марка	Кол-во единиц	Год производства	Вид приобретения

*2. Ценности, включая драгоценные металлы, ювелирные изделия, произведения искусства, предметы религиозного культа, коллекции произведений искусства и монеты, предметы, относящиеся к национальному или общемировому наследию стоимостью свыше 5 тыс. евро*

Примечание: Просьба указывать все ценности в Вашей собственности, независимо от того, находятся ли они в Румынии или нет на момент заполнения декларации.

Краткое описание	Год приобретения	Оценочная стоимость

**III. ДВИЖИМОЕ ИМУЩЕСТВО СТОИМОСТЬЮ СВЫШЕ 3 ТЫС. ЕВРО И НЕДВИЖИМОСТЬ, КОТОРЫЕ ОТЧУЖДАЛИСЬ В ТЕЧЕНИЕ ПОСЛЕДНИХ 12 МЕСЯЦЕВ**

Вид отчужденного имущества	Дата отчуждения	Лицо, в пользу которого отчуждено имущество	Вид отчуждения	Стоимость

**IV. ФИНАНСОВЫЕ СРЕДСТВА**

*1. Банковские счета и депозиты, инвестиционные фонды, формы, приравненные к сбережениям и инвестициям, если их общая стоимость превышает 5 тыс. евро*

Примечание: Просьба также указать средства, размещенные в зарубежных банках и финансовых учреждениях

Администрирующее учреждение и адрес	Вид*	Валюта	Открыт в ____ году	Текущий баланс / стоимость

\* Категории: 1) текущий или приравненный к нему счет (включая карты); 2) банковский или приравненный к нему депозит; 3) инвестиционные и приравненные к ним фонды, включая частные пенсионные фонды и другие сберегательные системы

**2. Размещение капитала, прямые инвестиции или предоставленные ссуды, если их общая рыночная стоимость превышает 5 тыс. евро**

Примечание: Просьба также указать инвестиции и другие формы участия за рубежом

Эмитент ценных бумаг / компания, акционером которой Вы являетесь / получатель ссуды	Вид*	Количество ценных бумаг / уровень участия	Текущая общая стоимость

\* Категории: 1) ценные бумаги (государственные ценные бумаги, сертификаты, облигации); 2) акции в коммерческих компаниях; 3) личные ссуды, предоставленные другим лицам

**3. Другие виды чистого дохода, создающие активы, в общей сумме превышающие 5 тыс. евро в год:**

Примечание: Просьба также указать те, что находятся за рубежом.

.....  
 .....  
 .....

**V. ДОЛГИ**

Долги (включая начисленные, но не выплаченные налоги), ипотеки, гарантии, выданные в пользу третьих лиц, аренда активов и т.п., если их общая сумма превышает 5 тыс. евро.

Примечание: Просьба также указать финансовые обязательства за рубежом.

Займодавец	Получено в ____ году	Срок погашения _____	Сумма

**VI. Подарки, услуги, льготы – бесплатные либо субсидированные по сравнению с рыночной стоимостью, полученные от лиц, организаций, компаний, автономных администраций, национальных компаний, либо румынских или зарубежных государственных учреждений, включая стипендии, займы, гарантии, выплаты на покрытие расходов и т.п. стоимостью, превышающей 300 евро каждый\***

Кем получен доход	Источник дохода: ф.И.О. / наименование, адрес	Оказанная услуга / статья получения дохода	Полученный годовой доход
Получатель			
Супруг (а)			
1.3. Дети			

\* Просьба не указывать обычные подарки, полученные от родственников первой или второй степени родства.

4.1	Получатель			
4.2	Супруг (а)			
<b>5. Пенсионный доход</b>				
5.1	Получатель			
5.2	Супруг (а)			
<b>6. Доход от сельскохозяйственной деятельности</b>				
6.1	Получатель			
6.2	Супруг (а)			
<b>7. Доход от наград и азартных игр</b>				
7.1	Получатель			
7.2	Супруг (а)			
7.3	Дети			
<b>8. Доход из других источников</b>				
8.1	Получатель			
8.2	Супруг (а)			
8.3	Дети			

Настоящая декларация является государственным документом, и я несу ответственность в соответствии с уголовным правом за любую недостоверность или неполноту вышеизложенной информации.

ДАТА ЗАПОЛНЕНИЯ

ПОДПИСЬ

ПРИЛОЖЕНИЕ 11.A2

ДЕКЛАРАЦИЯ ИНТЕРЕСОВ В РУМЫНИИ

№ ..... от .....

Я, нижеподписавший(ая)ся \_\_\_\_\_, занимающий(ая) должность \_\_\_\_\_ в \_\_\_\_\_, ИНН \_\_\_\_\_, будучи осведомлен о положениях статьи 292 Уголовного кодекса в отношении представления ложной информации, настоящим заявляю следующее:

1. Акционерное участие в коммерческих компаниях, национальных компаниях, кредитных учреждениях, хозяйственных группах, а также членство в ассоциациях, фондах или иных неправительственных организациях:			
НАИМЕНОВАНИЕ И АДРЕС ОРГАНИЗАЦИИ	ДОЛЖНОСТЬ	Кол-во акций	Общая стоимость акций
1.1			
2. Членство в правлениях, административных и контролирующих органов коммерческих компаний, автотомных администраций, национальных компаний, учреждений, хозяйственных групп, а также членство в ассоциациях, фондах или иных неправительственных организациях:			
НАИМЕНОВАНИЕ И АДРЕС ОРГАНИЗАЦИИ	ДОЛЖНОСТЬ	СТОИМОСТЬ ЛЬГОТ	
2.1			
3. Членство в профессиональных ассоциациях и/или союзах:			
3.1			

4. Членство в оплачиваемых или неоплачиваемых руководящих, административных и контрольных органах политических партий, должность и наименование политической партии	
4.1	

Настоящая декларация является государственным документом, и я несу ответственность в соответствии с уголовным правом за любую недостоверность или неполноту вышеизложенной информации.

5. Контракты, включая юридическую помощь, консультации и договора гражданско-правового характера, финансируемые из государственного бюджета, местных бюджетов, из сторонних источников или государственных компаний (либо полностью находящихся в государственной собственности, либо где государство является мажоритарным или миноритарным акционером), заключенные в период пребывания на государственной службе:						
5.1 Бенефициар по контракту: ФИО, название компании, адрес	5.2 Учреждение, с которым заключен контракт: наименование и адрес учреждения	5.3 Порядок присуждения контракта	5.4 Вид контракта	A	B	C
Держатель						
Супруг(а)						
Ближайшие родственники <sup>1</sup>						
Торговая компания/уполномоченное физическое лицо/семейное предприятие/юридическая компания/НПО/Ассоциация и фонды <sup>2</sup>						

1) Ближайшими родственниками являются родители и дети.

2) Название, юридическое название, адрес бенефициара по контракту и должность государственного должностного лица или его/ее родственников

В графы вносится следующее:

- A – Дата подписания контракта
- B – Срок действия контракта
- C – Общая стоимость контракта

**ДАТА ЗАПОЛНЕНИЯ**

**ПОДПИСЬ**

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

ЧАСТЬ III

ГЛАВА 12

**СИСТЕМА ДЕКЛАРИРОВАНИЯ АКТИВОВ В ИСПАНИИ**

## Испания – Каталония

### *Контекст*

В состав Испании входят 17 автономных округов и два самоуправляющихся города – Сеута и Мелилья. В то время как государство наделено эксклюзивными полномочиями в таких областях, как гражданство, миграция в страну и из страны, право на убежище, международные отношения, оборона и вооруженные силы, отправление правосудия и прочие вопросы, перечисленные в разделе 149 Конституции, автономные округа могут осуществлять определенные полномочия, предусмотренные Конституцией, согласно закону об автономии.

В соответствующие законодательные акты на национальном уровне входят:

- Конституция Испании 1987 года, устанавливающая этические нормы деятельности государственных должностных лиц: добросовестность, нейтральность, непредвзятость, прозрачность в управлении, ответственность, профессиональная подотчетность и служба на благо граждан.
- Закон о ситуациях несовместимости в государственном секторе от 1982 года.
- Закон о ситуациях несовместимости, оказывающих влияние на членов национального правительства и должностных лиц (старших должностных лиц) центральных органов государственной администрации от 1983 года с поправками от 1991 года.
- Закон о ситуациях несовместимости, оказывающих влияние на членов национального правительства и должностных лиц центральных органов государственной администрации от 1995 года.
- Кодекс добросовестного управления от 2005 года (применим к старшим должностным лицам).
- Закон 5/2006 о конфликтах интересов членов правительства и старших должностных лиц государственной администрации и исполнительный приказ в развитие его положений от 2009 года.
- Основное положение о государственной службе содержит кодекс поведения от 2007 года (его охват шире, чем закон, принятый в 1995 году).

Соответствующие законодательные акты для Каталонии:

- Закон об автономии Каталонии 1979 года с поправками от 2006 года.
- Закон о ситуациях несовместимости Каталонии 1987 года.
- Закон о регулировании ситуаций несовместимости для высокопоставленных должностных лиц Каталонии 2005 года.



- Закон о президенте и правительстве от 2008 года.

Как видно из приведенных выше списков, законодательная деятельность, имеющая отношение к раскрытию активов, осуществлялась в период 1982–2009 годов, основное содействие чему оказывало правительство, а окончательные решения принимались парламентом. В отличие от стран, в которых доноры активно оказывают влияние на государственную политику, Испания представляет собой хороший пример реформ, начатых внутри страны. Согласно заявлениям руководства, цель данного законодательства первоначально состояла в обеспечении независимости и беспристрастности государственного сектора в связи с возможностью возникновения «коллизий между государственными и частными интересами», а впоследствии сменилась необходимостью предотвращать ситуации, которые могут породить конфликты интересов.

Принцип «одна должность – одна зарплата», представляющий собой попытку предотвратить конфликты интересов, был впервые применен в 1983 году, в то время как Реестр интересов, в который должны заноситься правонарушения, был создан в 1991 году. В 2006 году на национальном уровне было создано Управление по предотвращению конфликтов интересов.

### *Институциональное устройство*

Управление по предотвращению конфликтов интересов<sup>1</sup> (УКИ) является органом, подотчетным Министерству государственного управления, учрежденным на национальном уровне в 2006 году для управления и контроля над декларациями о деятельности и декларациями об имуществе и активах, поданными государственными должностными лицами. Информации о бюджетных ассигнованиях и персонале УКИ отсутствует. Его основные задачи включают следующее:

- сбор деклараций;
- хранение деклараций в соответствии с требованиями Закона о защите данных;
- обеспечение публичного доступа к декларациям о деятельности (но не к Реестру имущества и активов, доступ к которому ограничен);
- контроль над подачей деклараций и проверка их содержания (на предмет обнаружения пропусков, ошибок, неясностей) и отличий от деклараций, поданных в прошлом.

Проверки могут быть начаты без предварительного получения жалобы в отношении решения УКИ. В ходе проверок УКИ может потребовать объяснений у соответствующих государственных должностных лиц в случае обнаружения существенной ошибки или несоответствия в последней поданной налоговой декларации. Санкции могут применяться только правительством.

В Каталонии Генеральная инспекция по личному составу управляет и проверяет декларации о деятельности и интересах, представленные департаменту правительства, который также управляет Реестром деятельности и интересов, созданным в 1992 году.

<sup>1</sup> [http://www.mpt.es/ministerio/organigrama/secretaria\\_estado\\_admon\\_publica/oficina\\_conflictos.html](http://www.mpt.es/ministerio/organigrama/secretaria_estado_admon_publica/oficina_conflictos.html)

### ***Кто подает декларации?***

В Испании требования о раскрытии информации об интересах и деятельности предъявляются к членам правительства, государственным секретарям, заместителям государственных секретарей, представителям правительства в государственных структурах, руководителям дипломатических миссий и старшим представителям в международных организациях, генеральным директорам главных управлений, генеральному директору испанской радио- и телевизионной компании RTVE, генеральным директорам и должностным лицам, назначенным Советом министров, председателю Коллегии по защите конкуренции и ее членам, председателю и генеральным директорам Института государственного кредитования, председателю и должностным лицам предприятий с существенным участием государства или предприятий с преобладающим представительством государства в правлении, работникам канцелярий президента и вице-президента, назначенным Советом министров, председателям, директорам и управляющим государственных фондов, Федеральной комиссии по ценным бумагам, директорам надзорных органов и лицам, занимающим рабочие должности в органах правительственной администрации, назначенным Советом министров.

В Каталонии высокопоставленные государственные должностные лица, обязанные декларировать свои интересы и деятельность, включают: членов правительства, генеральных секретарей департаментов, заместителей генеральных секретарей и приравненных к ним лиц, уполномоченных представителей правительства в Женеалитате (Правительстве Каталонии), генеральных директоров, директоров служб, делегатов территорий и приравненных к ним лиц, генеральных директоров управляющих структур социального обеспечения и директора Службы здравоохранения Каталонии, специальных советников председателя Женеалитата и членов правительства, генерального директора Корпорации радио и телевидения Каталонии, председателей, генеральных директоров, исполнительного директора, управляющих и приравненных к ним лиц из автономных структур и компаний Женеалитата, а также любых других должностных лиц, назначенных правительством на любую из вышеуказанных должностей.

Члены правительства, генеральные секретари и заместители генеральных секретарей департаментов должны помимо деклараций об интересах и деятельности также подавать декларации об активах, данные которых вносятся в специальный реестр, созданный в правительственном департаменте.

В 2008 году декларации обязаны были подавать 409 высокопоставленных должностных лиц из общего числа 342 346 должностных лиц и 617 372 человек, занятых на государственной службе. Декларации охватывают должностных лиц и – исключительно на добровольной основе – их супругов и родственников.

### ***Какая информация декларируется и как?***

Подаются два вида деклараций:

1. *Декларация о деятельности*, к которой предоставляется публичный доступ. В запросе о предоставлении доступа к реестру деклараций о деятельности должна указываться следующая информация: ФИО соответствующего лица или его представителя и предпочитаемый способ связи, факты, причины и четко сформулированный запрос, место и дата, подпись или удостоверение подлинности, а также орган, центр или административная единица, в которую направляется запрос. Декларации доступны

судебным органам, омбудсмену и Органу по борьбе с мошенничеством Каталонии, если информация требуется им для проведения расследований.

2. *Декларация об имуществе и активах*, данные которой конфиденциальны. Однако, начиная с 15 октября 2009 года, декларации об имуществе и активах публикуются в Правительственном вестнике Испании (BOE), а в настоящее время они также доступны в интернете. Публикуются фамилия высокопоставленного должностного лица, его активы и обязательства (адреса и количество объектов собственности не публикуются).

*Декларация о деятельности* также должна указывать: все профессиональные, корпоративные и служебные действия, предпринятые в течение двух лет до первоначальной записи. Если эти действия предпринимались в частном секторе, в декларации должны быть указаны наименование и цель деятельности компании, функции, выполняемые высокопоставленным должностным лицом в компании, контракты и имя контрагента, отношения с компаниями, аналогичные новой должности высокопоставленного должностного лица, а также любые другие сведения, которые могут оказаться полезными для определения возможного конфликта интересов с их предыдущей деятельностью. В декларацию также включаются все виды деятельности высокопоставленного должностного лица в государственном и частном секторах лично или через посредника или заместителя, в результате которых мог быть получен доход, даже если доход получен не был.

*Декларация об имуществе и активах* включает информацию об имуществе, правах и обязательствах государственного должностного лица, стоимости обрабатываемых акций, компаниях, полностью или частично находящихся в собственности компаний, в которых государственное должностное лицо имеет долю, а также цели деятельности этих компаний. Если стоимость акций превышает 100 000 евро, государственное должностное лицо должно поручить управление ими уполномоченной компании.

В Испании доступ к *Реестру имущества и активов* предоставляется следующим учреждениям: конгрессу и сенату, парламентским следственным комиссиям, судебным органам предварительного следствия или разрешения споров, Государственной прокуратуре, когда доступ к данным реестра необходимы для проведения их следственных мероприятий.

В Каталонии доступ к *Реестру имущества и активов* предоставляется следующим учреждениям: парламенту, судебным органам предварительного следствия или разрешения споров, Государственной прокуратуре, когда доступ к данным реестра необходимы для проведения их следственных мероприятий, омбудсмену Испании и Каталонии, а также директору Органа по борьбе с мошенничеством Каталонии.

Формы деклараций были утверждены исполнительным приказом и имеются как в электронном, так и в бумажном формате. Допускается подача деклараций в электронном виде, так как государственное должностное лицо может быть идентифицировано с использованием новых электронных удостоверений личности. В декларацию включено государственное должностное лицо, супруг(а) или партнер и родственники второго колена.

В Испании декларации подаются непосредственно в Агентство по управлению конфликтами интересов, а в Каталонии в правительственный департамент, также управляющий Реестром деятельности и интересов, через Генеральную инспекцию по личному составу.

В Испании декларации хранятся в архиве три года или пять лет в случае осуществления несовместимых видов деятельности (два года приходится на период обдумывания). В Каталонии личные данные высокопоставленных должностных лиц удаляются в силу должностного положения через три месяца после ухода должностного лица со своего поста.

### *Проверка и санкции*

Проверка может быть начата:

- в результате получения жалобы;
- в силу занимаемой должности;
- в связи с несвоевременной подачей или неподачей декларации;
- ввиду расхождений между декларированными активами и законными источниками дохода.

Агентство по управлению конфликтами интересов имеет доступ к последней декларации о доходах, поданной высокопоставленным должностным лицом (прямой доступ к налоговому реестру отсутствует, но копия, предоставляемая в Службу бюджетных поступлений от внутренних источников, также представляется в Агентство по управлению конфликтами интересов). Реестр недвижимости находится в публичном доступе, а следовательно, доступен для Агентства по управлению конфликтами интересов. Банковская информация не раскрывается Агентству по управлению конфликтами интересов, а лишь судебным органам и некоторым специализированным учреждениям (к примеру, в Каталонии это Орган по борьбе с мошенничеством).

Законом предусмотрена обязательная передача вопроса на рассмотрение судебных органов (Государственной прокуратуры) при существовании обоснованных доказательств/вероятности совершения уголовного правонарушения. Агентство по управлению конфликтами интересов приостанавливает свои процедуры до окончания уголовного процесса.

В Испании процедуры осуществляются Агентством по управлению конфликтами интересов, а должностному лицу предоставляется полный доступ к его/ее делу на всех этапах процесса. При осуществлении процедур могут быть приняты временные меры. Процедуры могут быть запущены, а санкции наложены следующим образом:

- Советом министров для членов правительства и государственных секретарей в случае опасных нарушений.
- Министром по делам государственного управления для других членов правительства в случае серьезных нарушений.
- Генеральным секретарем по делам государственного управления в случае мелких нарушений.

	Опасное нарушение	Серьезное нарушение	Мелкое нарушение
Испания	<p>Декларации, содержащие недостоверные сведения или документы. Отсутствие договора с Национальной комиссией по рынку ценных бумаг о контроле акций, когда высокопоставленные должностные лица осуществляют надзор или контроль над компаниями, если ценность превышает 100 000 евро.</p> <p>Несоблюдение правил в отношении факторов несовместимости, предусмотренных законом.</p>	<p>Непредставление сведений о деятельности или имуществе и активах в Реестры, несмотря на предварительное предупреждение.</p> <p>Умышленное исключение сведений и документов, которые должны быть представлены.</p>	<p>Декларирование деятельности или имущества и активов лишь после предупреждения, сделанного высокопоставленному должностному лицу.</p>
Санкции	<p>Публикация в Правительственном вестнике Испании (BOE), отстранение от должности, лишение предусмотренной законом компенсации.</p> <p>Уведомление Генеральной прокуратуры администрацией. Запрет на избрание на должность сроком на пять лет.</p>	<p>Заявление о несовместимости с законом в Правительственном вестнике Испании (BOE).</p>	<p>Предупреждение.</p>
Каталония		<p>Несоблюдение установленных законом правил в отношении факторов несовместимости.</p> <p>Исключение сведений и важных документов.</p> <p>Непредставление сведений в течение 15 дней после получения письменного уведомления.</p> <p>Два небольших нарушения в течение одного года.</p> <p>Несоблюдение требования воздерживаться от комментариев по вопросам, где предусмотрено такое обязательство.</p>	<p>Несвоевременное декларирование деятельности или имущества и активов для включения в Реестр (до 15 дней).</p>
Санкции		<p>Публикация в Официальном вестнике Каталонии (DOGC). Законом предусмотрено возбуждение правовых процедур министерством юстиции правительства Каталонии в силу занимаемой должности.</p>	<p>Письменное предупреждение.</p>

В распоряжении старшего должностного лица есть десять дней для ответа на обвинения, доказательства или какой-либо другой документ. Агентство по управлению конфликтами интересов предлагает резолюцию, описывающую обвинения, доказательства обвинений и правовой квалификации поведения. В распоряжении высокопоставленного должностного лица есть 15 дней для предоставления новых комментариев в отношении резолюции. Резолюция имеет характер исполнительного документа и может быть оспорена в административном суде. Статистика процедур, осуществленных в прошлом или осуществляемых в настоящее время, отсутствует, а Министерство по делам государственной администрации сообщило в отчете Испании о соблюдении обязательств, подготовленном для ГРЕКО (19 октября 2007 года), что до того времени никаких процедур не осуществлялось.

В Каталонии расследование и инспекции могут быть инициированы министром правительства Каталонии в силу занимаемой должности.

### ***Области дальнейшего развития***

По утверждению руководства, следующие области могут быть усовершенствованы:

- Проверка достоверности деклараций, стандартные критерии для оценки имущества, публикация обоих реестров, повышение практики прозрачности. Декларирование активов является инструментом по предотвращению и борьбе с коррупцией, если правильность сведений может быть проверена.
- Необходимо повысить прозрачность Реестра имущества и активов.
- Эффективность межучрежденческого сотрудничества, в том числе путем обмена данными и применения стратегий эффективного контроля.
- Установление режима проверки и применения санкций для предотвращения конфликта интересов.

ЧАСТЬ III

ГЛАВА 13

**СИСТЕМА ДЕКЛАРИРОВАНИЯ НА УКРАИНЕ**

## Контекст

Требование о декларировании активов гражданскими служащими на Украине было впервые введено в 1993 году в рамках статьи 13 Закона Украины «О гражданской службе». Тем не менее, механизмов применения данной статьи не существует ни в рамках этого закона, ни какого-либо другого законодательного акта. Данный вопрос получил свое дальнейшее развитие в особом постановлении Кабинета министров и в Законе «О борьбе с коррупцией» в 1995 году<sup>1</sup>, и только в 1997 году стали рассматриваться практические вопросы процесса декларирования. В том же году Министерством финансов Украины была утверждена форма декларации об активах, что положило начало фактической практике декларирования активов на Украине. Та же система, разработанная в середине 1990-х годов, до сих пор применяется на Украине с незначительными изменениями.

Система декларирования активов для государственных должностных лиц на Украине строится на концепции финансового контроля и, предположительно, контроля материального положения должностных лиц. Понимание целей, для которых может использоваться такой инструмент, менялось с развитием демократических процессов в стране, а также под давлением экономических и социальных преобразований и более широкого доступа к информации об опыте других стран в данной области. Механизмы декларирования активов были изначально задуманы (какими бы эффективными или неэффективными они ни были) в качестве меры противодействия коррупции и были включены в специальный закон о борьбе с коррупцией, в раздел, озаглавленный «Предупреждение коррупции». Вопросы подотчетности, прозрачности и этики государственной администрации появились на повестке дня на более позднем этапе, когда стала расти необходимость восстановления доверия общественности к государственным институтам, и в итоге положения о публичном раскрытии информации об активах для некоторых категорий государственных должностных лиц были приняты в качестве поправки к Закону «О борьбе с коррупцией» в 1997 году.

В настоящее время система декларирования активов на Украине претерпевает полномасштабные реформы, сопровождающиеся смещением приоритетов и целей, установленных для нее как инструмента воздействия. Проект законодательства, в котором предложены изменения устройства системы и ее функционирования, в настоящее время находится в парламенте в ожидании рассмотрения и принятия<sup>2</sup>.

Вопросы, связанные с конфликтами интересов, не регулируются напрямую украинским законодательством. В действующих законах содержатся различные нормы, которые могут быть истолкованы как таковые (например, статья 12 Закона «О гражданской службе» содержит перечень ограничений для поступления на гражданскую службу, в частности, запрет на непосредственную субординацию или служебное подчинение членов одной семьи. Статья 5 Закона «О борьбе с коррупцией» вводит ряд особых ограничений для гражданских служащих и других лиц, выполняющих государственные функции, с целью предупреждения возможности для коррупции и недопущения ситуаций, когда частные и государственные интересы тех или иных лиц могут вступать в конфликт и т.п.). Аналогично положению с публичным раскрытием финансовой информации государственных должностных лиц, вопрос регулирования конфликтов интересов был недавно включен в задачи разработки политики – проект Закона «О



правилах профессиональной этики в государственной администрации и предупреждения конфликтов интересов» был подготовлен и зарегистрирован в парламенте и в настоящее время ожидает рассмотрения и принятия.

### **Нормативно-правовая база и институциональное устройство**

Нормативно-правовая база системы декларирования активов на Украине состоит из ряда законодательных актов, регулирующих общие вопросы (в том числе Закон «О гражданской службе», Закон «О борьбе с коррупцией», Закон «О службе в органах местного самоуправления», Закон «О выборах народных депутатов Украины»), в то время как конкретные вопросы регулируются многочисленными правовыми и нормативными актами<sup>3</sup> (к примеру, некоторые из них: Постановление Кабинета министров Украины №641 «О применении статьи 13 Закона о гражданской службе Украины», Указ президента № 73/2003 «О мерах по укреплению контроля над декларированием активов лицами, осуществляющими государственные функции», Распоряжение министерства финансов №58 «Об утверждении формы декларации о доходах, финансовых обязательствах и активах для гражданских служащих и кандидатов на должности гражданских служащих» и т.п.).

На Украине нет специального учреждения, которое бы занималось сбором, проверкой, архивированием и другими формами обработки деклараций об активах государственных должностных лиц, и, хотя Главное управление гражданской службы (ГУГС) можно номинально выделить в качестве ведомства, играющего ведущую роль в вопросах раскрытия финансовой информации гражданских служащих и государственных должностных лиц органов местного самоуправления (это ведомство не занимается другими государственными должностными лицами), тем не менее, оно выполняет только некоторые из тех функций, которые связаны с государственным финансовым контролем. На деле существующая система связана с участием в данном процессе ряда учреждений, которые отвечают как за разные стадии обработки деклараций, так и за различные категории государственных должностных лиц.

Более конкретно, каждое государственное учреждение отвечает за начальный сбор деклараций об активах своих сотрудников и кандидатов на вакантные должности, открывающиеся в их структуре (в большинстве случаев данную функцию выполняют отделы кадров/человеческих ресурсов), а также за хранение и архивирование деклараций об активах после их сбора. Министерство финансов отвечает за разработку и обновление форм деклараций об активах, а также выполняет консультативные и руководящие функции (то есть подготовку инструкций для гражданских служащих о том, как декларировать активы, разработку других видов пособий, разъяснений и т.п.). ГУГС<sup>4</sup> занимается подготовкой дополнительных методических пособий, обучением и информационной поддержкой гражданских служащих и государственных должностных лиц органов местного самоуправления по вопросам декларирования активов и конфликтов интересов. Государственное налоговое управление Украины совместно с правоохранительными органами и ГУГС проводит проверки деклараций об активах. Кроме того, ГУГС отвечает за компилирование данных о соблюдении требований о раскрытии финансовой информации в едином докладе, который затем представляется в Кабинет министров Украины.

### **Субъекты системы декларирования**

Все гражданские служащие и кандидаты на должности гражданской службы обязаны в той или иной форме декларировать свои активы. Аналогичным образом, декларации об активах подаются также государственными должностными лицами органов местного самоуправления и

кандидатами на такие должности, а также сертифицированными сотрудниками Государственной налоговой администрации и Государственной таможенной службы Украины<sup>5</sup>. Общее число подавших декларации в 2008 году составило 367 016 гражданских служащих, сертифицированных сотрудников Государственной налоговой администрации и Государственной налоговой службы Украины<sup>6</sup>, а также 100 582 должностных лиц местных органов самоуправления<sup>7</sup>. В общей сложности 765 гражданских служащих не подали свои декларации, что составляет 0,21 процента от всех гражданских служащих, обязанных их подавать. Этот процент был несколько ниже, чем в предыдущие годы: в 2007 году он составлял 0,08 процента, а в 2006 году – 0,05 процента. Показатели для общего числа кандидатов на вакантные должности и членов их семей, подавших заявления о приеме на службу и декларации, оценить невозможно в силу того, что подобные данные собираются многими ведомствами и их региональными отделениями, а их централизация не производится.

На Украине дифференциация между политическими и профессиональными должностными лицами (гражданскими служащими), а также между высокопоставленными должностными лицами и должностными лицами нижнего звена обеспечивается посредством разного охвата сведений в их декларациях и степени доступности деклараций для общественности. Такие особые требования существуют для гражданских служащих первой и второй категории<sup>8</sup> (должностных лиц высокого уровня) в части, касающейся разницы в охвате информации, а дополнительное требование о публичном раскрытии информации предъявляется к президенту Украины, спикеру парламента и его заместителям, руководителям и заместителям руководителей постоянных парламентских комиссий, членам парламента, премьер-министру, членам Кабинета министров, председателю и членам Конституционного суда, председателю и членам Верховного суда, председателю Высшего специализированного суда Украины и его членам, а также Генеральному прокурору Украины и его заместителям.

Украинское законодательство требует от всех вышеупомянутых категорий государственных должностных лиц раскрытия финансовой информации о взрослых членах их семей (муж/жена, родители и не состоящие в браке дети), проживающих с ними, включая партнеров по ведению домашнего хозяйства.

### **Охват информации и содержание деклараций**

Как упоминалось выше, на Украине, как и во многих странах данного региона и за его пределами, применяется многоуровневый/дифференцированный подход к охвату информации и содержанию деклараций. Таким образом, чем выше уровень государственных должностных лиц, тем шире охват информации и содержание деклараций. Высокопоставленные государственные должностные лица, а именно категорий 1–2, обязаны предоставлять информацию о недвижимом и ценном движимом имуществе, принадлежащих им и членам их семей банковских вкладах и ценных бумагах, в дополнение к информации о собственных доходах и доходах членов семьи, а также о финансовых обязательствах на Украине и за ее пределами, которую должны раскрывать все. Кроме того, все гражданские служащие обязаны уведомлять государственную налоговую администрацию в письменном виде об открытии счетов в зарубежных банках с указанием номера счета и адреса банка в течение 10 суток после открытия таких счетов.

Все государственные должностные лица используют одну и ту же форму деклараций<sup>9</sup>, однако заполняют в ней разные разделы в зависимости от той категории, к которой они относятся. На практике дело обстоит следующим образом: все гражданские служащие обязаны заполнить разделы I–III, а разделы IV–VI заполняются только высокопоставленными государственными должностными лицами. Кандидаты на должности гражданской службы

подпадают под требования, предъявляемые к той категории, в которой находится должность, на которую они претендуют.

Шесть разделов формы декларации охватывают следующие аспекты:

- Раздел I: общая информация (личные данные о должностном лице и его/ее семье, профессиональная информация о должностном лице);
- Раздел II: информация о доходах, полученных на Украине и за ее пределами, (общие доходы, дивиденды, роялти, проценты, финансовая помощь, страховые выплаты, прибыли от научной, преподавательской и творческой деятельности [гонорары и т.п.], доходы от другой работы, прибыль от ценных бумаг, прав в корпорациях и фактический оклад);
- Раздел III: данные о финансовых обязательствах на Украине и за ее пределами (финансовые обязательства, связанные с платежами в рассрочку по страховым соглашениям, взносы в частные пенсионные фонды, платежи по кредитам, арендные платежи, оплата коммунальных услуг);
- Раздел IV: информация о недвижимости (информация об активах в недвижимости с указанием площади этой недвижимости);
- Раздел V: информация о дорожно-транспортных средствах (дорожно-транспортные средства заносятся с указанием марки, модели и объема двигателя);
- Раздел VI: информация о банковских вкладах, ценных бумагах и прочих финансовых активах (декларируется общая стоимость всех ценных бумаг и финансовых активов, всех вкладов в различные фонды, предприятия, ассоциации и, наконец, общая сумма на всех банковских счетах).

### Обработка деклараций

Украинское законодательство требует декларирования активов от всех гражданских служащих, причем в русле общей тенденции декларации подаются при поступлении на гражданскую службу, но в отличие от многих стран подача деклараций «на выходе» на Украине не предусмотрена.

Когда кандидат подает заявление о приеме на какую-либо должность, он (она) обязан(а) представить финансовую информацию о личных доходах и финансовых обязательствах, а также о доходах и обязательствах членов своей семьи. Аналогичным образом, декларации об активах подаются государственными должностными лицами местных органов самоуправления и кандидатами на такие должности. Декларации, собранные таким образом, хранятся в личных делах каждого подавшего декларацию должностного лица. За первоначальной подачей деклараций следует требование о ежегодном декларировании активов не позднее 15 апреля.

Официальные методические указания по заполнению деклараций об активах были приняты Министерством финансов в 2001 году с целью устранения многочисленных ошибок и трудностей, с которыми сталкивались гражданские служащие. Дополнительные инструкции и рекомендации были разработаны ГУГС и другими учреждениями. Декларации заполняются на

бумаге и хранятся в соответствующих отделах кадров; электронные формы подачи деклараций об активах в настоящее время на Украине не применяются.

На Украине проводятся два вида проверок – обязательная проверка и выборочная проверка. Обязательная специальная проверка проводится в отношении всех деклараций, поданных кандидатами на должности, назначение на которые производится или утверждается президентом Украины или Кабинетом министров Украины. Проверки данного вида проводятся Главным управлением гражданской службы, Министерством внутренних дел, Министерством образования и науки, Государственной налоговой администрацией и Службой безопасности Украины – это совместная работа, которая связана с большим объемом проверок всех данных, представленных кандидатами (помимо раскрытия финансовой информации, представляется информация о местах предыдущей работы, образовании, наличии судимости и т.п.). Проверка сведений, содержащихся в разделе, посвященном финансовой информации, осуществляется Государственной налоговой администрацией. Результаты таких проверок свидетельствуют о том, что примерно 60 процентов несоответствий связаны с декларациями об активах<sup>10</sup>.

Выборочная проверка проводится Государственной налоговой администрацией и правоохранительными органами совместно с Главным управлением гражданской службы как часть комплексных инспекций соблюдения Закона «О борьбе с коррупцией», Закона «О гражданской службе», а также других норм и правил, касающихся противодействия коррупции в гражданской службе и органах местного самоуправления. Проверка такого рода проводится на основе случайного выбора с упором на те должности, которые считаются наиболее подверженными риску коррупции<sup>11</sup>, и в соответствии со стратегическим планом действий Главного управления гражданской службы Украины<sup>12</sup>.

Проверка деклараций об активах также возможна при поступлении жалобы (анонимные жалобы не принимаются к рассмотрению) либо, при необходимости, в ходе ведущегося расследования. К сожалению, статистических данных о таких видах проверки для целей настоящего доклада предоставлено не было.

### Санкции

За нарушение требований о раскрытии финансовой информации установлены дисциплинарные и административные санкции (статья 9 Закона «О борьбе с коррупцией», статья 30 Закона «О гражданской службе Украины» и статья 20 Закона «О службе в органах местного самоуправления»).

Когда то или иное лицо не подает декларацию в установленный срок, составляется акт, отражающий этот факт (к которому прилагается объяснительная записка лица, нарушившего положения о финансовом контроле), и его/ее руководителем принимается решение об увольнении такого лица с гражданской службы. Запись о таких основаниях для увольнения вносится в трудовую книжку<sup>13</sup> данного лица. В 2008 году такая санкция была применена к одному лицу.

Ошибочная, ложная или неполная информация, содержащаяся в поданной форме, влечет за собой административную ответственность в виде штрафа, а также может служить основанием для отказа в повышении по службе или ограничения права быть избранным на должности в государственных органах.

## Публичное раскрытие

Информация, содержащаяся в декларациях об активах гражданских служащих, является конфиденциальной и не может быть раскрыта для использования широкой общественностью; только информация о доходах, облигациях, недвижимом и движимом имуществе и банковских вкладах, которые принадлежат лицам, перечень которых приводится в статье 9 Закона «О гражданской службе»<sup>14</sup>, и членам их семей, подлежит ежегодной публикации в официальных органах информации этих государственных органов. К сожалению, на практике лишь немногие учреждения предоставляют такую информацию общественности в целом, обновляются такие сведения нечасто, причем публикация таких сведений зависит от желания самих должностных лиц.

## Оценка системы декларирования

Украинская система декларирования активов сталкивается с проблемами по многим линиям: начиная с институциональных и законодательных пробелов до практических трудностей, которые затрагивают многих гражданских служащих (например, не предусмотрена возможность несвоевременной подачи декларации по обоснованным причинам; не регулируется ситуация, когда члены семьи отказываются предоставить требуемую информацию; существуют определенные несоответствия терминологии в формах деклараций об активах и в методических пособиях, что ведет к нарушениям, которые совершаются исключительно по причине различного толкования этой терминологии, и т.п.). Существующие механизмы служат сомнительную службу задачам системы декларирования активов на Украине, а нынешние инструменты декларирования активов вряд ли могут использоваться в качестве эффективных средств противодействия коррупции. По мнению практически всех основных учреждений, принимающих участие в данном процессе, система требует глубокой реформы.

И все же украинские власти ведут активную работу в области подготовки нового законодательства, направленного на решение этих проблем, и открыто критикуют существующую систему, что является хорошим началом на пути к созданию успешно функционирующего режима декларирования активов.

Зарегистрировано в Министерстве юстиции  
Украины  
31 марта 1997 года № 104/1908

Утверждено Приказом Министерства финансов Украины от 6  
марта 1997 года № 58

### **ДЕКЛАРАЦИЯ**

*о доходах, финансовых обязательствах и активах гражданского служащего и лица, претендующего на  
должность гражданского служащего, и членов его семьи\**

#### **Раздел I. Общие сведения**

1. \_\_\_\_\_  
(ФИО)
  2. Место жительства: \_\_\_\_\_  
(почтовый индекс, область, район, город, улица, номер дома, квартиры)  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_
  3. Занимаемая должность и категория гражданского служащего \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_
  4. Должность и категория гражданского служащего, на которую претендуют декларант  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_
  5. Члены семьи:\*\* \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_
- (фамилия, инициалы и семейная связь)

\* Разделы I, II, III заполняются гражданскими служащими всех категорий, а разделы IV, V, VI заполняются гражданскими служащими первой и второй категорий.

\*\* Для целей настоящей декларации члены семьи включают супругов, родителей и детей, не состоящих в браке и проживающих совместно с ними.

Раздел II. Доход, полученный (начисленный) из источников на Украине и за рубежом за 200__ год.			
№	Список доходов	Сумма дохода (в украинских гривнах)	
		Гражданский служащий	Члены семьи
1	2	3	4
1.	Общая сумма всех доходов, в том числе:		
1.1.	Дивиденды, проценты, роялти		
1.2.	Материальная помощь		
1.3.	Страховые выплаты		
1.4.	Доходы от научной, преподавательской, творческой деятельности, авторские отчисления (гонорары)		
1.5.	Доход от предпринимательской и независимой профессиональной деятельности		
1.6.	Доход от размещения ценных бумаг и корпоративных прав		
1.7.	Должностной оклад		

Раздел III. Финансовые обязательства, в том числе возникшие за рубежом, за 200__ год.					
№	Список обязательств по взносам (выплатам)	Гражданский служащий		Члены семьи	
		Всего выплачено (украинские гривны)	В том числе выплачено за рубежом (украинские гривны)	Всего выплачено (украинские гривны)	В том числе выплачено за рубежом (украинские гривны)
1	2	3	4	5	6
1.	По договорам добровольного страхования				
2.	По договорам о выплате дополнительных пенсий				
3.	По кредитным соглашениям				
4.	По договорам аренды (субаренды)				
5.	Содержание активов, декларированных в Разделах IV, V				

Раздел IV. Информация об активах в частной собственности			
№	Список доходов	Гражданский служащий	Члены семьи
		Содержание активов	Содержание активов
1	2	3	4
1.	Земельные участки		
2.	Дом		
3.	Квартира		
4.	Загородный дом		
5.	Гараж		

Раздел V. Информация о транспортных средствах в частной собственности					
№	Список объектов	Гражданский служащий		Члены семьи	
		Марка/ модель	Объем двигателя (куб. см)	Марка/ модель	Объем двигателя (куб. см)
1	2	3	4	5	6
1.	Пассажирский транспорт				
2.	Грузовые автомобили/прицепы, специальный транспорт, автобусы				
3.	Мотоциклы				
4.	Трактора				
5.	Водные транспортные средства				

Раздел VI. Информация о банковских депозитах, ценных бумагах и прочих активах					
№	Список объектов	Гражданский служащий		Члены семьи	
		Всего (украинские гривны)	В том числе за рубежом (украинские гривны)	Всего (украинские гривны)	В том числе за рубежом (украинские гривны)
1	2	3	4	5	6
1.	Номинальная стоимость приобретенных ценных бумаг				
2.	Долевое участие (акции) в уставном (акционерном) капитале предприятий, учреждений, организаций				
3.	Сумма денежных средств на счетах в банках и других финансовых кредитных учреждениях				

Подтвердите осведомленность об ответственности за предоставление неполных или недостоверных данных о доходах и финансовых обязательствах (статья 9 Закона Украины «О борьбе с коррупцией» и пункт 7 статьи 30 Закона «О гражданской службе»)

\_\_\_\_\_

(подпись)

\_\_\_\_\_

(дата)



**ПРИМЕЧАНИЯ**

1. Настоящее тематическое исследование подготовлено на основе пока еще действующего Закона Украины «О борьбе с коррупцией». Хотя новый Закон «Об основополагающих принципах предупреждения коррупции и борьбы с ней», призванный прийти ему на смену, уже принят, он вступает в силу только 1 апреля 2010 года.
2. Законопроект № 4472 «О мерах государственного финансового контроля над государственной администрацией» от 14 мая 2009 года.
3. В настоящее время в этой категории насчитывается более 50 законодательных актов.
4. Контрольно-ревизионный департамент, один из восьми департаментов в структуре ГУГС, в качестве основной задачи занимается борьбой с коррупцией, включая вопросы работы Управления, связанные с функциями Управления в области раскрытия финансовой информации. Руководитель контрольно-ревизионного департамента назначается руководителем ГУГС, и департамент работает в соответствии с планами действий, утвержденными заместителем руководителя ГУГС.
5. Требования о декларировании активов этими лицами излагаются в статье 13 Закона «О гражданской службе», статье 6 Закона «О борьбе с коррупцией» и статье 13 Закона «О службе в органах местного самоуправления».
6. Данные представлены в вопроснике Украины.
7. Официальные данные Государственного комитета Украины по статистике от 31 декабря 2008 года.
8. В гражданской службе Украины существует семь общих категорий гражданских служащих – критерии классификации изложены в Законе «О гражданской службе» (статья 25) – старшинство устроено таким образом, что первая категория считается высшей, а седьмая - низшей.
9. Единая форма декларации об активах была разработана и утверждена Министерством финансов Украины 6 марта 1997 года и была впервые использована в том же году.
10. Официальные данные о Главном управлении гражданской службы приводятся на примере 2007 года.
11. Перечень таких должностей готовится Главным управлением гражданской службы с указанием отраслей/учреждений, а также видов должностей. Этот перечень можно найти в интернете по адресу: [http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=66556&cat\\_id=57862](http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=66556&cat_id=57862).
12. Стратегический план действий на 2010 год предусматривает проведение комплексных проверок Министерства регионального развития и строительства, Министерства юстиции, Государственного комитета по государственному материальному резерву и трех областных администраций (разовые проверки), а также примерно 450 обязательных особых проверок в течение года.
13. Это стандартный документ с изложением трудовой деятельности лиц на Украине, который обычно предъявляется работодателям при подаче кандидатуры на вакансии.
14. Президент Украины, спикер парламента и его заместители, главы и заместители глав постоянных парламентских комиссий, члены парламента, премьер-министр, члены Кабинета министров, руководитель Конституционного суда и его члены, руководитель Верховного суда и его члены, руководитель Высшего специализированного суда Украины и его члены, Генеральный прокурор Украины и его заместители.

## **ОРГАНИЗАЦИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА И РАЗВИТИЯ**

ОЭСР представляет собой уникальный форум, в рамках которого правительства 34 демократических стран совместно работают над решением экономических, социальных и экологических проблем, возникающих в условиях глобализации. ОЭСР также находится на переднем плане усилий, направленных на обеспечение понимания новых тенденций и оказание помощи правительствам в решении связанных с этим задач, таких как корпоративное управление, информационная экономика и проблемы стареющего населения. Организация предоставляет площадку, где правительства могут обмениваться своим опытом в области экономической политики, вести поиск решения схожих проблем, узнавать о положительном опыте других стран и координировать свою национальную и внешнюю политику.

К числу членов ОЭСР относятся Австралия, Австрия, Бельгия, Великобритания, Венгрия, Германия, Греция, Дания, Израиль, Ирландия, Исландия, Испания, Италия, Канада, Корея, Люксембург, Мексика, Нидерланды, Новая Зеландия, Норвегия, Польша, Португалия, Словацкая Республика, Словения, Соединенные Штаты Америки, Турция, Финляндия, Франция, Чешская Республика, Чили, Швейцария, Швеция, Эстония и Япония. В работе ОЭСР также принимает участие Европейский Союз.

Издательство ОЭСР распространяет среди широкого круга пользователей статистическую информацию, собранную Организацией, и результаты исследований на экономические, социальные и экологические темы, а также конвенции, руководства и стандарты, принятые странами-членами.

## Борьба против коррупции в Восточной Европе и Центральной Азии

# ДЕКЛАРАЦИИ АКТИВОВ ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ

## ИНСТРУМЕНТ ДЛЯ ПРЕДОТВРАЩЕНИЯ КОРРУПЦИИ

Во многих странах созданы системы декларирования активов для государственных служащих в целях предотвращения коррупции. Эти системы значительно различаются между странами, и их воздействие на уровень коррупции еще мало изучено.

В данном докладе представлен анализ систем декларирования активов, которые существуют в странах Восточной Европы и Центральной Азии, а также в некоторых странах-членах ОЭСР в Западной Европе и Северной Америке. Этот анализ охватывает следующие вопросы (1) основные элементы систем декларирования активов, включая задачи, которые они призваны решать, законодательная база для их функционирования, и организационное обеспечение; (2) категории государственных служащих, которые обязаны декларировать активы, и типы информации, которая от них требуется; а также (3) процедуры проверки, санкции за нарушение правил, и публикация деклараций для общественности. В докладе также обсуждается вопрос оценки эффективности и затрат, необходимых для финансирования таких систем, и их общей пользы. Доклад содержит детальные описания систем декларации активов, которые работают в Литве, Румынии, Испании и Украине, и многочисленные примеры из других стран.

В докладе представлены рекомендации по политике в области декларирования активов. Эти рекомендации будут полезны для правительств стран и для международных организаций, которые заняты развитием, реформированием и оценкой систем деклараций активов в отдельных странах.

При цитировании просьба ссылаться на настоящую публикацию:

OECD (2011), *Asset Declarations for Public Officials: A Tool to Prevent Corruption (Russian version)*, OECD Publishing.

<http://dx.doi.org/10.1787/9789264118799-ru>

This work is published on the *OECD iLibrary*, which gathers all OECD books, periodicals and statistical databases. Visit [www.oecd-ilibrary.org](http://www.oecd-ilibrary.org), and do not hesitate to contact us for more information.