

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).¹ 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.²

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 правоохранительным органам информации, указывающей на признаки правонарушений, или по запросу самих правоохранительных 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.»³ 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.»⁴
- *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».⁵ Аналогичная оценка была сделана в отношении Черногории, где полномочия Комиссии по конфликтам интересов были сочтены слишком ограниченными для обеспечения надлежащего анализа поданных деклараций.⁶ (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».⁷) 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».⁸ 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»⁹), 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 лиц¹⁰ 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.¹¹ 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.¹² 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/ГРЕКО/RC2\(2008\)7_Bosnia-Herzegovina_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ГРЕКО/evaluations/round2/ГРЕКО/RC2(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
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
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.
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
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
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

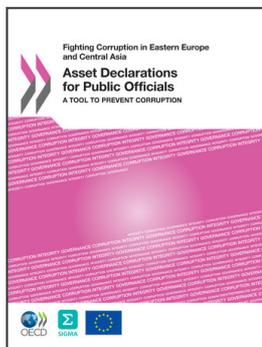
исполнительной власти и рекомендации по ее совершенствованию, Вашингтон, федеральный округ Колумбия.

http://www.usoge.gov/ethics_docs/publications/reports_plans/rpogc_fin_dis_03_05.html

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>



From:
Asset Declarations for Public Officials
A Tool to Prevent Corruption

Access the complete publication at:
<https://doi.org/10.1787/9789264095281-en>

Please cite this chapter as:

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

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264118799-14-ru>

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

This document and any map included herein are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area.

You can copy, download or print OECD content for your own use, and you can include excerpts from OECD publications, databases and multimedia products in your own documents, presentations, blogs, websites and teaching materials, provided that suitable acknowledgment of OECD as source and copyright owner is given. All requests for public or commercial use and translation rights should be submitted to rights@oecd.org. Requests for permission to photocopy portions of this material for public or commercial use shall be addressed directly to the Copyright Clearance Center (CCC) at info@copyright.com or the Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) at contact@cfcopies.com.