

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 порождать 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 интересов¹ (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.

¹ 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 обращаемых 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>

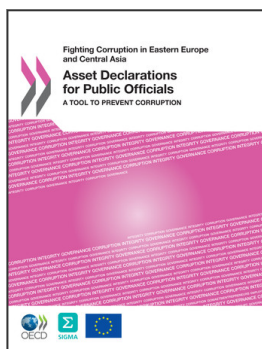
В распоряжении старшего должностного лица есть десять дней для ответа на обвинения, доказательства или какой-либо другой документ. Агентство по управлению конфликтами интересов предлагает резолюцию, описывающую обвинения, доказательства обвинений и правовой квалификации поведения. В распоряжении высокопоставленного 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.



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

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264118799-17-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.