

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

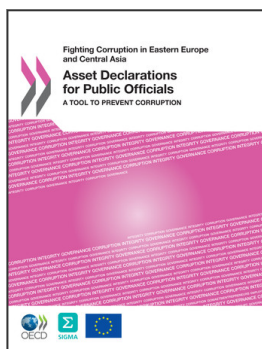
Burdescu, R., G.J. Reid, S. Gilman and S. Trapnell (2009), *Stolen Asset Recovery – Income and Asset Declarations: Tools and Trade-offs*, The World Bank, the United Nations Office of Drugs and Crime.

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>





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

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264118799-12-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](mailto: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](mailto:info@copyright.com) or the Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) at [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com).