

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

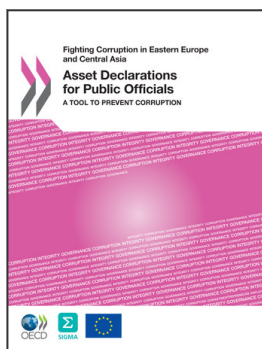
1. Президент Гарри Трумэн, послание конгрессу, 27 сентября 1951 года. В английском тексте цитируется по: Mackenzie, G.C., Hafken, M. *Scandal Proof. Do Ethics Laws Make Government Ethical?* Brookings Institution Press (2002), p.19.
2. <http://www.oas.org/juridico/english/Treaties/b-58.html>
3. [http://www.africa-union.org/Official\\_documents/Treaties\\_%20Conventions\\_%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.



**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), "Legal Basis and Institutional Arrangements: (Russian version)", in *Asset Declarations for Public Officials: A Tool to Prevent Corruption*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264118799-6-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).