

ЧАСТЬ II

ГЛАВА 5

ОХВАТ И СОДЕРЖАНИЕ ДЕКЛАРАЦИЙ

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

5.1. Доходы

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

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

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

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

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

5.2. Активы

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5.3. Подарки

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

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

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

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

5.4. Расходы

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

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

5.5. Материальные и нематериальные интересы

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

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

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

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

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

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

5.6. Указание супругов, родственников и других связанных лиц

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

ПРИМЕЧАНИЯ

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

ЛИТЕРАТУРА

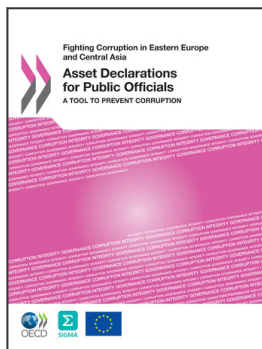
Mendieta, M.V. (2008), “Conflict of Interest Policies and Practices in Nine EU Member States”, Corruption and Democracy, Council of Europe Publishing.

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

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

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

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



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

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264118799-10-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.