

ЧАСТЬ II

ГЛАВА 4

**СУБЪЕКТЫ СИСТЕМ ДЕКЛАРИРОВАНИЯ**

#### **4.1. Категории государственных должностных лиц, охваченных системами декларирования**

В разных странах существуют большие различия в плане того, на какие категории государственных должностных лиц распространяется система декларирования, какие именно категории сотрудников государственного сектора считаются государственными должностными лицами и распространяются ли такие системы на каких-либо лиц помимо государственных должностных лиц.

*Исключительно члены парламента/члены парламента и члены правительства.* Наименьшим охватом категорий должностных лиц системой декларирования на международном уровне отличается применение системы декларирования активов к членам парламента. Такой выбор основывается на ряде причин, например, необходимости информирования избирателей и укрепления подотчетности в политическом секторе. Для некоторых западноевропейских стран характерно ограничивать охват системы декларирования этой категорией должностных лиц (плюс, в некоторых странах, также членами кабинета). Яркими примерами такого подхода являются Германия (для членов бундестага), а также Скандинавские страны – Дания, Швеция и Норвегия. Ни одна из рассматриваемых нами бывших социалистических стран не ограничивается охватом столь узкой категорией должностных лиц.

*Высокопоставленные/политические должностные лица.* Пожалуй, наиболее распространенный подход заключается в определении круга высокопоставленных государственных должностных лиц, включающего как членов парламента и министров, так и некоторые другие категории должностных лиц, осуществляющих государственные властные полномочия или занимающих высокие посты в органах исполнительной власти. Отчасти это связано с признанием того, что не только выборные политические деятели, но и высший эшелон должностных лиц министерств и руководители тех или иных учреждений играют значительную роль в разработке политики. Хотя последние категории должностных лиц не подлежат той же степени политической подотчетности, что и их вышестоящие руководители, должности которых являются выборными, имеются законные основания требовать от них раскрытия их деловых связей с третьими лицами, их дополнительных доходов, интересов и т.п. Среди основных преимуществ такой системы следует отметить расширение принципа транспарентности, а следовательно, и подотчетности. В то же время, диапазон должностных лиц, обязанных подавать декларации, остается достаточно ограниченным, так же, как и административное бремя, с которым связана обработка деклараций.

Совместно с предыдущей моделью данная модель представляют собой две самые распространенные системы, существующие в Западной Европе. Основной акцент в этих системах делается на обязанность политических должностных лиц – членов законодательных органов, министров, премьер-министра – подавать декларации. Однако подразумевается также, что в центре внимания, помимо тех должностных лиц, которые принимают политические

решения, будут и те, кто иным образом играет значительную роль в разработке проводимой политики.

Лица, осуществляющие полномочия в сфере политической и административной власти, – это приблизительно та категория, которая охватывается системами декларирования в Португалии и Испании. К примеру, на национальном уровне в Португалии обязанность подавать декларации налагается на президента Республики, председателя Ассамблеи, премьер-министра и членов правительства, членов парламента, представителей в регионах, членов Европейского парламента, судей Конституционного суда, всех других лиц, занимающих конституционные посты, а также на независимые государственные инстанции (орган, регулирующий средства массовой информации, национальная избирательная комиссия, комиссия по защите данных и т.д.). Кроме того, система распространяется и на некоторые категории высокопоставленных должностных лиц государственной администрации и государственных предприятий (члены советов государственных предприятий и лица, назначенные на должности в предприятиях государственными органами, генеральные директора и заместители генеральных директоров, члены советов государственных учреждений). Аналогичная система, которая распространяется на большинство выборных должностных лиц и некоторых гражданских служащих, существует во Франции (Dufour, 2008). Гораздо более широкий охват предусмотрен в Ирландии, где Законы «Об этике на государственной службе» 1995 и 2001 годов (Законы об этике) отличаются более широкой степенью охвата должностных лиц гражданской службы. В целом, Ирландия может рассматриваться как пограничный случай между вышеупомянутой моделью и нижеследующей, в рамках которой система декларирования охватывает большинство государственных должностных лиц.

Ни одна из рассматриваемых бывших социалистических стран (как упоминалось выше) не ограничивает свою систему декларирования членами парламента и министрами, но в некоторых странах системы распространяются на четко обозначенный круг высокопоставленных государственных должностных лиц. Такой подход применяется, к примеру, в Армении, Болгарии и Косово.

*Большинство/все государственные должностные лица.* В некоторых странах обязанность подавать декларации возложена на большинство или всех должностных лиц исполнительной власти или даже на большинство или всех должностных лиц в целом, включая также судебные органы. В то же время, определения государственного должностного лица различны в разных странах. Расширение охвата должностных лиц системами декларирования может мотивироваться рядом причин. Государственные должностные лица на всех уровнях – а не только те, кто близок к политической власти – могут находиться под влиянием частных интересов при осуществлении своих обязанностей. Более того, декларации могут служить источником информации не только для широкой общественности, но и для руководителей всех уровней. С другой стороны, эксперты высказывают определенный скептицизм в отношении слишком широкого круга лиц, обязанных декларировать активы. Как отмечает Ричард Мессик, «в большинстве случаев, авторы политических решений склонны пытаться распространить охват на слишком многих, требуя раскрытия информации от чересчур большого числа сотрудников низовых уровней» (Messick, 2009, p.11). Типичные отрицательные последствия такого решения включают высокие административные издержки в случаях, когда такие системы работают эффективно, либо отсутствие эффективности в тех случаях, когда необходимые ресурсы не выделяются. Более того, государственные должностные лица более низких уровней выдвигают убедительные доводы о недопустимости вторжения в их частную жизнь.

«Все или большинство государственных должностных лиц» необязательно означает всех или большинство сотрудников государственного сектора. В разных странах существуют разные определения государственных должностных лиц. Один из подходов, который прослеживается в законах о предупреждении конфликтов интересов, заключается в составлении перечня постов государственных должностных лиц, что дополняется открытым определением таковых. В латвийском Законе «О предупреждении конфликтов интересов в деятельности государственных должностных лиц» за перечнем конкретных должностей следует определение: «лица, которые при исполнении своих служебных обязанностей в органах государственной власти или в органах местного самоуправления в соответствии с нормативными актами имеют право издавать административные указания, а также осуществлять надзор, контроль, функции дознания и наказания в отношении лиц, не находящихся под их непосредственным или косвенным контролем, либо имеют отношение к собственности государства или местных органов самоуправления, включая финансовые ресурсы, также считаются государственными должностными лицами». Общие определения государственного должностного лица, как правило, относятся к значительной части государственных служащих.

И все же государственные должностные лица нередко неравнозначны гражданским служащим. Примером такого положения является Эстония, где «государственное должностное лицо» означает лицо высокого уровня с полномочиями по принятию решений, т.е. принимающее решения, обязательные для других лиц, издает директивы, участвует в решениях, связанных с приватизацией, передает право пользования муниципальной собственностью.<sup>1</sup> Большинство таких должностных лиц в Эстонии обязаны подавать декларации. С другой стороны, гражданскими служащими считаются лица, которые работают в государственных организациях (определение из Закона «О государственной службе»). Не все гражданские служащие автоматически считаются государственными должностными лицами (а только те, кто выполняет вышеуказанные задачи).

В целом, в том, что касается охвата систем декларирования, подобный широкий охват должностных лиц в большей степени присущ странам Центральной и Восточной Европе. По данным одного из исследований примерно шести из «старых» стран – членов Европейского Союза (Франция, Германия, Италия, Португалия, Испания, Соединенное Королевство) и трех «новых» (Венгрия, Латвия, Польша), ни в одной из «старых» стран-членов не существует требований к гражданским служащим о декларировании активов. В трех «новых» странах-членах они обязаны это делать (в случае Венгрии такое требование предъявляется только к высокопоставленным должностным лицам) (Mendieta, 2008, p.92). Беларусь представляет собой своего рода крайний случай: в этой стране обязанность подавать декларации о доходах и активах охватывает широкие категории лиц, включая тех, кто не является государственными должностными лицами, например, руководителей неправительственных сельскохозяйственных организаций и т.п.

#### **Вставка 4.1. Подход к режимам декларирования активов в Скандинавских странах**

Согласно ряду обзоров и исследований<sup>1</sup>, скандинавские страны отличаются наиболее низким уровнем воспринимаемой/сообщаемой коррупции. Уровни прозрачности и общественного доверия на гражданской службе и в государственной администрации высоки, а системы декларирования активов основываются на традиционных ценностях и культуре.

В целом, в Скандинавских странах от всех высокопоставленных гражданских служащих и выборных должностных лиц требуется та или иная форма раскрытия информации (Исландия последней ввела такие требования для министров и членов парламента весной 2009 года) (OECD, 2009a) – они обязаны подавать декларации при поступлении на государственную гражданскую службу и при изменении обстоятельств. В основном акцент делается на подотчетности выборных должностных лиц в законодательных органах и назначенных должностных лиц, что отражает выражаемую в последнее время в скандинавских странах обеспокоенность по поводу этики в политической деятельности. Единственным исключением из правила является Швеция, где для государственных должностных лиц высшего эшелона исполнительской власти установлены более строгие правила, чем те, что применяются в парламенте. Швеция также отличается от большинства других стран Западной Европы тем, что требование о раскрытии финансовой информации введено и для ее судебных органов (OECD, 2009b).

Содержание раскрываемой информации о личных финансовых интересах более или менее одинаково во всех скандинавских странах и включает информацию об активах и пассивах, займах, источниках и уровне доходов, а в некоторых странах (в частности Исландии, Норвегии и Швеции) этот список более обширен и включает работу по совместительству, подарки и предыдущие места работы. Информация, сообщенная выборными должностными лицами и старшими государственными должностными лицами, подлежит публичному раскрытию – как правило, через интернет. Информация по отдельным учреждениям, которые считаются наиболее подверженными риску коррупции, используется только для внутренних процедур и не раскрывается публично.

Финансовая подотчетность государственной администрации и государственной службы обеспечивается общими налоговыми системами с применением некоторых дополнительных инструментов, дополняющих такие механизмы проверки материального положения государственных должностных лиц. Кроме того, в скандинавских странах (в том числе в Исландии) уделяется особое внимание подверженным риску коррупции секторам, включая налоговые и таможенные органы, финансовые операции и государственные заказы и закупки, где строгий контроль обеспечивается усиленными внутренними проверками и ревизиями в сочетании с разработкой дополнительных руководящих указаний и инструкций для таких учреждений. В некоторых случаях для отдельных учреждений существуют особые правила раскрытия финансовой информации – здесь хорошим примером служат датское Управление финансового надзора, сотрудники которого обязаны открывать информацию о своих личных счетах и сообщать информацию о различных финансовых обязательствах, а также Налоговое управление и Управление государственных закупок в Норвегии, которые также требуют от своих сотрудников раскрытия информации об их личных активах и финансовых интересах.

Во всех четырех странах требуется тем или иным образом выявлять и сообщать о конфликтах интересов руководителям структуры каждого учреждения. Датские Законы «О государственной администрации» и «О местных органах самоуправления» создают основы для отстранения от процесса принятия решений любых лиц в государственной администрации и вменяют им в обязанность сообщать непосредственным руководителям о наличии таких конфликтов.<sup>2</sup> Норвежский Закон «О государственной администрации» предусматривает практически такие же основания для дисквалификации<sup>3</sup>; сходные требования включены и в Административно-процессуальный кодекс Швеции.<sup>4</sup> В некоторых случаях в данном процессе участвуют и другие учреждения – например, Министерство по делам правительственной службы и труда Норвегии играет дополнительную роль по оказанию помощи руководителям на всех уровнях, а в Дании такая помощь оказывается представителями профессиональных союзов.

Проверка достоверности информации, представленной в декларациях об интересах, проводится не на регулярной основе, и, хотя по большей части дисциплинарные меры за нарушение норм, связанных с конфликтами интересов, дисквалификацией и раскрытием активов, формально существуют, применяются они лишь в редких случаях, поскольку предупреждение таких ситуаций считается вопросом личной ответственности каждого гражданского служащего.

Подход, избранный скандинавскими странами, служит примером системы контроля этики, основанной на добропорядочности; она опирается на поощрение этического поведения, а не на

проведение системы в жизнь путем карательных мер и строгого контроля. Такой подход может оправдывать себя только в странах со сложившейся культурой добропорядочности, историей свободы доступа к информации, высокой степенью доверия к гражданской службе и уверенности в ней.

Примечания:

1. Лишь одна из этих стран заняла место ниже 14-го со времени первой публикации индекса воспринимаемой коррупции в 1995 году; они практически неизменно занимали первые три места на протяжении последних 15 лет.
2. Датский закон «О государственной администрации» № 571 от 19 декабря 1985 года (Министерство юстиции, Копенгаген, 1987 г./глава 2 (разделы 3–6) – дисквалификации и ссылки на данные положения Закона «О местных органах самоуправления» можно найти в отчете, посвященном Дании, в рамках Первого раунда оценок, принятом ГРЕКО в июле 2002 года.
3. Закон от 10 февраля 1967 года «О процедурах, применимых в делах, связанных с государственной администрацией» с последующими поправками, внесенными Законом № 86 от 1 августа 2003 года (сокращенное название – Закон о государственной администрации)/глава 2 (разделы 6 – 10) – о дисквалификации.
4. Административно-процессуальный кодекс Швеции, 1986/Дисквалификация (разделы 11–12).

*Судьи.* Особой группой государственных должностных лиц являются должностные лица судебных органов – судьи и в некоторых случаях государственные прокуроры, которые могут входить в судебную систему. Во многих странах, где системы декларирования применяются к широкому кругу должностных лиц, они распространяются и на судей. В то же время, особая черта подхода, характерного в основном для Западной Европы, заключается в том, что судьи даже самого высшего эшелона освобождаются от обязанности декларировать активы. По данным одного из недавних исследований 21 страны – члена Европейского союза, в 11 государствах не существует реестра интересов судей верховных судов (Австрия, Бельгия, Болгария<sup>2</sup>, Чешская Республика, Дания<sup>3</sup>, Франция, Германия, Ирландия, Люксембург, Португалия и Испания) (Demmke *et al.*, 2007, p. 75). Примечание: Даже в отсутствие реестра может существовать то или иное требование о подаче деклараций. Вероятно, особое уважение к принципу независимости судей, априорное доверие к добропорядочности судей в сочетании с тем фактом, что в европейских странах судьи не избираются населением, служат объяснением того, что на них не всегда распространяются системы декларирования.

*Другие особые категории должностных лиц.* Следует отметить, что существуют особые категории лиц, которые не рассматриваются как обычные должностные лица, занимающие политические посты, или как обычные гражданские служащие. К этой категории относятся, например, советники политических должностных лиц и другие лица, которые назначаются непосредственно политическими деятелями. Системы декларирования распространяются на них. К примеру, в Боснии и Герцеговине, Ирландии (где они называются «специальными советниками»<sup>4</sup>) и Латвии (советники президента, другие советники, консультанты и помощники, а также главы канцелярий премьер-министра, заместителей премьер-министра, министров по особым поручениям и государственных министров).<sup>5</sup> В парламенте Соединенного Королевства ведется также Реестр интересов секретарей и референтов членов парламента и Реестр интересов сотрудников членов палаты лордов.

К этой же категории следует отнести лиц, которые занимают должности на государственных предприятиях. Латвийское право включает подробные определения и охватывает: 1) членов советов директоров крупных компаний, представляющих интересы государства и местных органов самоуправления, а также сотрудников администрации крупных компаний, в которых государство или местные органы самоуправления имеют раздельную или совокупную долю акционерного капитала, превышающую 50 процентов; 2) членов советов директоров или правлений крупных компаний, находящихся в собственности государства или

местных органов самоуправления; 3) представителей держателя доли капитала государства или местных органов самоуправления и уполномоченных ими лиц.<sup>6</sup> Члены советов государственных предприятий и лица, назначенные на должности в предприятиях государственными учреждениями, охвачены системой декларирования и в Португалии. На аналогичную категорию лиц система декларирования распространяется также в Литве.

*Дискреционный охват.* В качестве подварианта вышеизложенной модели следует отметить системы, в которых при определении степени охвата должностных лиц, обязанных подавать декларации об активах, допускается элемент дискреции. В этом случае признается тот факт, что руководители государственных учреждений лучше всего понимают, кто из должностных лиц подвержен рискам, требующим подачи деклараций.

Так, в Албании и Эстонии в дополнение к установленному списку лиц руководители учреждений имеют право самостоятельно определять, кто из должностных лиц должен подавать декларации. Аналогичным образом, в Ирландии – в дополнение к установленному списку – система декларирования распространяется на лиц, которые занимают или занимали определенные посты в государственных органах в соответствии с распоряжениями министра финансов и/или лица, которое занимает или занимало такие должности, которые могут определяться министром финансов.

Хотя в принципе системы декларирования должны распространяться на должностных лиц, занимающих подверженные риску конфликтов интересов должности, в ходе исследования не удалось выявить ни одной страны, где охват должностных лиц осуществляется в соответствии с четко определенными критериями риска. Хотя в некоторых странах – к примеру, в Германии – применяются системы контроля, включающие настораживающие признаки в поведении государственных должностных лиц и определение подверженных риску должностей, результаты такого контроля, судя по всему, не являются решающим фактором при определении круга должностных лиц, на которых распространяется система декларирования активов.

В целом, совершенно очевидно, что в разных странах системы декларирования активов распространяются на разные категории должностных лиц, а также различны мнения о том, какие категории лиц, занятых в государственном секторе, должны считаться государственными должностными лицами. Учитывая различия в численности населения и количестве государственных должностных лиц, сами по себе цифры, отражающие количество должностных лиц, на которых распространяются системы декларирования, не являются показателем особенностей тех или иных систем. Достаточно сказать, что доля может варьироваться от двух до четырех процентов в таких странах, как Косово и Албания, до примерно 80 и более процентов всех лиц, занятых в государственной администрации, в Румынии и, вероятно, также в Латвии.

#### **4.2. Прочие лица**

Некоторые системы декларирования распространяются не только на самих государственных должностных лиц, но и на отдельные категории лиц, с ними так или иначе связанных. Как правило, такие связанные с ними лица не обязаны подавать декларации самостоятельно – некоторые данные о них представляются самими государственными должностными лицами. Масштаб декларируемой информации о них обычно уже, чем масштаб раскрытия данных о самих государственных должностных лицах. Одна из причин требований о предоставлении такой информации заключается в стремлении предупредить сокрытие государственными должностными лицами доходов и активов путем оформления их на других лиц. Еще одной причиной является понимание того факта, что частные интересы тех или иных

лиц, так или иначе связанных с должностными лицами, обладают тем же потенциалом влияния на их действия при исполнении государственных обязанностей, что и непосредственные частные интересы самих должностных лиц.

Ниже приводится перечень наиболее распространенных категорий лиц, данные о которых раскрываются в декларациях государственных должностных лиц. Эти категории отражают один и тот же основополагающий принцип, *т.е.* раскрытие информации о лицах, которые входят в круг самых близких людей в частной жизни должностных лиц. Перечень составлен от самого узкого круга до более широкого:

- супруги/гражданские супруги,<sup>7</sup>
- дети, другие члены семьи/родственники,<sup>8</sup>
- члены домашнего хозяйства – в соответствии с данным критерием, системы декларирования распространяются на любых лиц, ведущих домашнее хозяйство совместно с государственными должностными лицами, не обязательно являющихся их родственниками или супругами.

В некоторых странах – например, в Албании, Беларуси и Казахстане – информация о супругах/родственниках не только требуется в декларациях, подаваемых самими государственными должностными лицами, но запрашивается непосредственно у таких родственников, которые также обязаны подавать свои декларации.

*Связанные лица, подлежащие охвату по требованию.* В некоторых системах данные о родственниках запрашиваются в случае поступления сведений о вероятном нарушении или при проведении проверки. К примеру, в Словении в случаях, когда сравнение представленных данных с фактическими дает разумные основания полагать, что тот или иной чиновник переводит свою собственность или доходы на членов семьи в целях уклонения от надзора, комиссия Национального собрания может, по представлению Комиссии по предупреждению коррупции, также потребовать от соответствующего функционера представить данные о членах его/ее семьи.<sup>9</sup> В Албании предусмотрена возможность требовать от любого физического или юридического лица подачи декларации в случаях, когда на основании проведенной проверки выясняется, что они связаны с субъектами, обязанными подавать декларации.<sup>10</sup>

В редких случаях от лиц, не являющихся государственными должностными лицами, требуется самостоятельная подача деклараций (в дополнение к обычным налоговым декларациям). В ходе исследования были выявлены следующие примеры:

- Должностные лица политических партий (председатели политических партий и их заместители в Литве<sup>11</sup>, члены национальных и региональных (автономных) исполнительных органов политических партий в Португалии).
- Кандидаты на выборы/назначения – такая обязанность может возлагаться на президента государства (к примеру, в Португалии), парламент, региональные и местные выборные органы, а также на другие выборные/назначаемые должности. В рамках некоторых систем, где такая обязанность возлагается на кандидатов, они подают формы, отличные от тех, что подают другие должностные лица. Из бывших социалистических стран, заполнивших вопросники, в Беларуси, Боснии и Герцеговине, Грузии, Казахстане, Литве, Румынии и Таджикистане кандидаты на выборы или на назначения обязаны подавать те или иные декларации. В Западной

Европе Португалия служит примером страны, где кандидаты на пост президента обязаны подавать декларации об активах.

- Журналисты (в Соединенном Королевстве обладатели фотопропусков, свидетельствующих об аккредитации при лобби палаты общин парламентской пресс-галереей, а также журналисты, аккредитованные на вещание из парламента обязаны регистрировать определенные интересы).<sup>12</sup>
- Должностные лица неправительственных организаций – исследованием не было выявлено конкретных примеров охвата всех таких должностных лиц в действующих системах декларирования. Однако в 2001 году в Литве было принято требование о подаче деклараций должностными лицами неправительственных организаций (НПО), финансируемых из литовского государственного бюджета или местных бюджетов или фондов, наделенными административными полномочиями, а также другими лицами, наделенными полномочиями в области государственного управления. В Латвии от представителей НПО могут потребовать подачи деклараций при определенных условиях, например, когда они выполняют определенные функции по заданию правительства или местного органа самоуправления. В 2009 и 2010 годах в Латвии обсуждалось предложение о введении требования о подаче деклараций должностными лицами таких НПО, которые уполномочены распоряжаться фондами из государственного бюджета.
- В какой-либо форме декларация об интересах может требоваться от лиц, которые являются членами государственных закупочных комиссий либо служат в качестве экспертов в связи с процедурами государственных закупок даже в том случае, когда они не являются собственно государственными должностными лицами.

#### **4.3. Дифференцирование между политическими и профессиональными должностными лицами**

Дифференцирование между режимами декларирования для политических и профессиональных должностных лиц заслуживает более пристального внимания. Как было показано выше, в нескольких странах – в частности в Западной Европе – обязанность государственных должностных лиц подавать декларации ограничивается кругом, который можно условно назвать политическими должностными лицами (это члены парламентов и министры – члены кабинета, политические назначенцы, то есть должностные лица, назначаемые на основе политического решения). Хотя грань между этими двумя категориями государственных должностных лиц не всегда ясна и варьируется от системы к системе, принцип состоит в том, что обязанность подавать декларации не распространяется на рядовых гражданских служащих.

Необходимость раскрытия информации политическими государственными должностными лицами подтверждается особыми доводами. В том, что касается членов парламента, в 2007 году такие доводы были красноречиво сформулированы в решении Федерального конституционного суда Германии по делу, в рамках которого несколько членов бундестага попытались оспорить свою обязанность публично раскрывать информацию о своей деятельности и доходах по совместительству:

«Акт голосования на выборах требует не только свободы от принуждения и ненадлежащего давления, но и доступа избирателей к информации, которая может быть важной для принятия ими решения. [...] Парламентская демократия основана на доверии народа;

доверие без транспарентности, позволяющей человеку следить за тем, что происходит в политике, невозможно. [...] Избиратель должен знать, кого он выбирает. [...]

Совершенно очевидно, что связи интересов и факторы материальной зависимости депутатов бундестага представляют немалый интерес для общественности. Знания об этом важны не только для принятия решения на выборах. Они также гарантируют, что бундестаг Германии и его депутаты обладают способностью представлять народ в целом, вне зависимости от скрытого влияния материальных интересов, а также гарантируют уверенность граждан в этой способности и в конечном итоге их доверие к парламентской демократии. [...]

Депутаты бундестага также имеют законное право знать, какими интересами связаны их коллеги, дабы иметь возможность оценивать те ситуации, когда их аргументация требует особенно тщательного анализа.<sup>13</sup>

В то же время, во многих системах не предусматривается дифференциации между должностными лицами более высокого и более низкого уровня; обязанность подавать декларации налагается на всех. Как мы видели выше, во многих странах, находящихся на переходном этапе, на деле существует единая система декларирования для всех ветвей государственной власти, которая распространяется на все или почти на все уровни государственных должностных лиц.

Реже встречается нечто среднее между этими двумя подходами, когда используются две формы деклараций – одна (как правило, более подробная) для политических/высокопоставленных должностных лиц и другая (как правило, упрощенная) для профессиональных должностных лиц /должностных лиц более низкого уровня.<sup>14</sup>

Использование системы декларирования исключительно для политических/высокопоставленных государственных должностных лиц либо системы, требующей от них более подробной информации и предусматривающей для этой категории должностных лиц более высокий уровень раскрытия информации, объясняется несколькими причинами:

- *Более высокий риск конфликтов интересов:* влиятельные частные лица в большей степени заинтересованы в подключении к своей деятельности политических/высокопоставленных должностных лиц, чем должностных лиц среднего и нижнего уровня, поэтому вероятность конфликтов интересов в данном случае более высока (Gaugler, 2006, p. 108).
- *Более высокий риск коррупции:* это связано с вышеизложенным соображением – политические/высокопоставленные должностные лица, как правило, имеют возможность открывать более широкий доступ к незаконной наживе, поэтому риск коррупции в их случае более высок.
- *Оценка политических решений и кандидатов:* характер политических решений отличается от характера административных решений и деяний в том смысле, что у первых, как правило, более широкий круг потенциальных бенефициариев (или тех, чьи интересы, наоборот, ущемляются), причем для них характерна более высокая степень дискреции. В силу этого их надлежащая оценка может быть произведена, только если известны все важные интересы лица, принимающего соответствующее политическое решение. Более того, для постов, на которые должностных лиц

избирают путем народного голосования, важно, чтобы у избирателей была максимально полная информация о кандидатах.

- *Меньший удельный вес требования о конфиденциальности частной жизни:* согласно распространенному мнению, общественные интересы перевешивают право политических/высокопоставленных должностных лиц на частную жизнь в большей степени, чем аналогичное право должностных лиц среднего и более низкого уровней.
- *Экономия ресурсов:* ограничение охвата систем декларирования политическими должностными лицами облегчает административное бремя, связанное с функционированием данной системы, поскольку число таких должностных лиц невелико.

В то же время, существуют и серьезные основания для введения всеобъемлющих систем. Вероятность пагубных конфликтов интересов и опасность коррупции существуют и на более низких ступенях иерархии власти. Кроме того, если цель системы заключается в контроле материального положения, уровень занимаемой должности и сектор занятости должностного лица не имеют значения. Кроме того, управление единой системой декларирования с единой формой деклараций позволяет добиться экономии за счет масштабов и оптимизировать затраты.

По всей вероятности, доводы в пользу ограничения обязанности декларирования активов исключительно политическими должностными лицами более убедительны в тех странах, где существуют эффективные системы контроля материального положения всех налогоплательщиков. По крайней мере, большинство налоговых режимов в принципе предусматривают, что государство должно быть способно осуществлять контроль доходов всех своих резидентов.

Что касается контроля над конфликтами интересов, даже в тех случаях, когда гражданские служащие среднего и низового звена не подают те же декларации, что и политические должностные лица, следует предусмотреть какие-то механизмы контроля. Они могут принимать форму системы уведомления и разрешений, когда гражданские служащие обязаны уведомлять своих руководителей о потенциальных или существующих конфликтах интересов, когда они приступают к исполнению своих обязанностей и/или в каждом конкретном случае. Тогда выполнение конкретных должностных обязанностей или осуществление каких-либо оплачиваемых или неоплачиваемых функций по совместительству ставится в зависимость от разрешения вышестоящего должностного лица.

Разновидности такого режима существуют в Германии, Дании, Норвегии и Швеции. В Германии, в соответствии с Законом «Об административной процедуре», если есть основания сомневаться в беспристрастности представителя власти или если о таких основаниях заявляет одна из сторон, то представитель власти должен уведомить об этом руководителя ведомства (или уполномоченное лицо) и воздержаться от участия в данном мероприятии.<sup>15</sup> Что касается работы по совместительству, помимо некоторых конкретных исключений, она разрешается с санкции вышестоящих должностных лиц. Служащие обязаны представить информацию, необходимую для принятия решения, в частности в отношении рода и степени такой деятельности, а также размера денежного вознаграждения.<sup>16</sup>

Аналогичным образом, в Швеции согласно Закону «Об административной процедуре» обязанность распознавать конфликты интересов и сообщать о них лежит в первую очередь на самих гражданских служащих. Такое уведомление обычно подается вышестоящему

должностному лицу, а должностное лицо обычно отстраняется от работы в той области, где возник конфликт интересов. Ведомство рассматривает ситуации конфликтов интересов в случаях, когда такой вопрос был поднят, но ни одно другое должностное лицо не занялось его рассмотрением.<sup>17</sup>

Подход, применяемый в Норвегии и Дании, судя по всему, отличается несколько большей степенью гибкости. В Норвегии гражданские служащие сами принимают решения о своей квалификации или дисквалификации. Если того требует одна из сторон и это можно сделать без существенной потери времени или же сам гражданский служащий усматривает основания для этого, он/она оставляет решение данного вопроса на усмотрение своего непосредственного руководителя.<sup>18</sup> Что касается работы по совместительству, применимые правила требуют открытости, если такая работа может сказаться на исполнении должностных обязанностей. Работодатель может не требовать от всех сотрудников раскрытия информации о работе по совместительству. В то же время, в ряде случаев сотрудники обязаны сообщать о работе по совместительству по своей инициативе, если возникают сомнения по поводу того, совместима ли такая работа с законными интересами работодателя. В отдельных трудовых соглашениях может предусматриваться обязанность сотрудника предоставлять информацию о работе по совместительству.<sup>19</sup>

В Дании пособие «Корректное поведение в государственном секторе» гласит, что сотрудники обязаны уведомлять вышестоящее руководство, когда они считают, что у них в том или ином конкретном случае возникает конфликт интересов. Руководителя также необходимо информировать, когда сотрудник сомневается, существует ли конфликт интересов, для разрешения данного вопроса.<sup>20</sup>

Работа систем уведомления и разрешений, как представляется, зависит от укоренившегося чувства этики государственного сектора во всей государственной администрации. Такие системы децентрализованы и опираются на развитую культуру этики гражданской службы и ответственности руководителей государственных учреждений, что нехарактерно для стран с переходной экономикой, где основной упор делается на централизованный контроль над государственной администрацией, зачастую путем создания образцовых ведомств (их иногда называют «островками добропорядочности»).

## ПРИМЕЧАНИЯ

1. Закон «О борьбе с коррупцией», раздел 3, пункт 2.
2. Тем не менее, в соответствии с болгарским Законом «О гласности в отношении имущества лиц, занимающих высокие государственные должности», декларированию имущества, доходов и расходов внутри страны и за рубежом подлежат также председатели и судьи Верховного кассационного суда и Верховного административного суда (Раздел 2, Положение 5).
3. Тем не менее, в Дании существует требование к судьям подавать декларации о работе по совместительству ежегодно до 1 февраля.
4. Определение «специального советника» дается в разделе 19 (1) Закона «Об этике в государственных учреждениях» 1995 года, а именно, «специальными советниками» считаются лица, которые -
  - занимают или занимали должность, к которой применим раздел 7(1)(е) Закона «О регулировании государственной службы» (Наем и назначения) 2004 года, подобраны для назначения на такую должность лицом, занимающим соответствующую должность, лично на основе процедуры помимо конкурсного отбора, или

- заняты или были заняты по договору об услугах с лицом, занимающим соответствующую должность, лично на основе процедуры помимо конкурсного отбора,
- и те, чья функция или основная функция заключалась или заключается в предоставлении консультативных или иных услуг должностным лицам.

Руководящие принципы для публичных служащих (7-е издание), часть 8: Определения.

<http://www.sipo.gov.ie/en/Guidelines/EthicsActs/PublicServants/Text/Name,2222,en.htm>

5. Закон “О предупреждении конфликтов интересов в деятельности государственных должностных лиц”, раздел 4, положение 1, пункт 5.
6. Закон “О предупреждении конфликтов интересов в деятельности государственных должностных лиц”, раздел 4, положение 1, пункты 18, 19, 20.
7. К примеру, в Дании министры правительства обязаны представлять информацию о своих супругах/ партнерах по совместному домохозяйству. См: *Ministrenes personlige økonomiske interesser mv.* [http://www.stm.dk/Index/mainstart.asp/\\_a\\_1628.html](http://www.stm.dk/Index/mainstart.asp/_a_1628.html)
8. Хотя практика требований о предоставлении информации о супругах/партнерах по совместному домохозяйству и родственниках в декларациях государственных должностных лиц и не является широко распространенной в странах Западной Европы, примеры практика рода все же существует. К примеру, в Ирландии определенная информация о супругах, детях и детях супругов, либо «связанных лицах» должна подаваться в случаях, когда «любые вопросы о том, является ли одно лицо связанным с другим лицом, определяются в соответствии с нижеследующими положениями (любое положение о том, что какое-либо лицо связано с другим лицом считается означающим, что второе лицо связано с первым):
  - (i) одно лицо считается связанным с другим лицом, если оно состоит с ним в родственной связи,
  - (ii) лицо, в своем качестве доверенного лица, связано с другим лицом или любым из его/ее детей в случае управления корпорацией или трастом, бенефициаром которой (которого является первое лицо,
  - (iii) лицо считается связанным с любым другим лицом, если оно состоит с ним в отношениях партнерства,
  - (iv) компания считается связанной с каким бы то ни было лицом, если это лицо ее контролирует или если это лицо и лица, связанные с этим лицом, контролируют ее совместно,
  - (v) любые два или более лиц, действующие вместе в целях обеспечения или осуществления контроля над компанией, считаются по отношению к этой компании связанными друг с другом и с любыми лицами, действующими по указанию любого из них, в целях обеспечения или осуществления контроля над этой компанией.”

Руководящие принципы для должностных лиц, приложение 1, Определения.

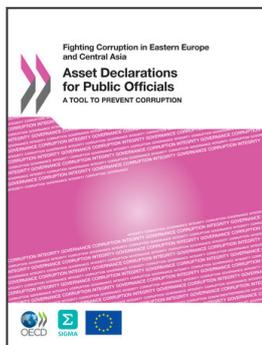
<http://www.sipo.gov.ie/en/Guidelines/EthicsActs/OfficeHolders/Text/Name,2198,en.htm>

9. Источник: вопросник для Словении.
10. Источник: вопросник для Албании.
11. Закон «О согласовании государственный и частных интересов на государственной службе», статья 4, пункт 1.
12. Реестр интересов журналистов. Палата общин.<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm/cmjournal/journal/memi01.htm>
13. BVerfG, 2 BvE 1/06 vom 4.7.2007, Absatz-Nr. 271, 274, 278.  
[http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/es20070704\\_2bve000106.html](http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/es20070704_2bve000106.html)
14. Яременко, С. Декларирование доходов государственными служащими в Украине. Доклад на семинаре «Декларирование активов государственными должностными лицами в качестве инструмента борьбы с коррупцией» в Белграде, Сербия, 15–16 октября 2009 года.

15. Закон «Об административной процедуре» (*Verwaltungsverfahrensgesetz*), раздел 21, пункт 1.
16. Закон «О должностных лицах федеративного уровня» (*Bundesbeamtenengesetz*), раздел 99, пункты 1, 5.
17. Закон «Об административной процедуре» (*Förvaltningslag*), раздел 11, пункт 12.
18. Закон «Об административной процедуре» (*Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)*), раздел 8.
19. Кодекс этики государственных служащих (*Etiske retningslinjer for statstjenesten*), часть 4.2. <http://www.sph.dep.no/templates/PersonalMelding.aspx?id=989>
20. *God adfærd in det offentlige* (Надлежащее поведение в государственном секторе), стр. 24. [http://cms.ku.dk/upload/application/pdf/355e7e20/God\\_adfaerd.pdf](http://cms.ku.dk/upload/application/pdf/355e7e20/God_adfaerd.pdf)

## ЛИТЕРАТУРА

- Alves, P. D., “Key Aspects of Asset Declarations in Portugal”, presentation at the seminar “Asset Declarations for Public Officials as a Tool against Corruption” in Belgrade, Serbia, 15-16 October 2009.
- 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.
- Dufour, P. (2008), “French Government Policy on Ethics for Public Office Holders”, presentation at the ACN meeting, Tbilisi, 25-27 June 2008.
- Gaugler, M. (2006), *Bundestagsabgeordnete zwischen Mandat und Aufsichtsrat*, VDM, Saarbrücken, p. 108. Cited from C. Demmke, 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.
- Mendieta, M.V. (2008), “Conflict of Interest Policies and Practices in Nine EU Member States”, *Corruption and Democracy*, Council of Europe Publishing.
- Messick, R. (2009), “Income and Assets Declarations: Issues to Consider in Developing a Disclosure Regime”, *U4 Issue*, Issue 2009:6.
- OECD (2009a), *OECD Survey on Integrity*, OECD, Paris, January.
- OECD (2009b), *Government at a Glance*, OECD, Paris.



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

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264118799-9-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).