

ЧАСТЬ II

ГЛАВА 6

ОБРАБОТКА ДЕКЛАРАЦИЙ

С обработкой деклараций государственных должностных лиц связан ряд функций. Ниже приводится список основных функций, который не является исчерпывающим:

- разработка руководящих принципов заполнения деклараций для государственных должностных лиц;
- сбор деклараций;
- контроль за подачей деклараций;
- хранение деклараций;
- обеспечение доступа общественности к декларациям;
- проверка содержания деклараций;
- расследование подозреваемых нарушений, например конфликтов интересов или преступной деятельности, на основе данных, содержащихся в декларациях;
- применение санкций.

Данные функции могут быть разделены на более подробные категории, да и список самих функций вполне можно продолжить. В то же время, не все системы направлены на выполнение всех вышеупомянутых функций, например, некоторые из них не предусматривают доступа общественности или проверки содержания деклараций (по крайней мере, в профилактических целях).

6.1. Сроки подачи деклараций

Чаще всего декларации подаются при вступлении в должность (незадолго до него или же вскоре после него, а в некоторых системах – при регистрации кандидатуры), затем ежегодно и, наконец, по завершении пребывания в должности. Такие сроки позволяют следить за состоянием интересов государственных должностных лиц с момента вступления в должность и регулярно обновлять информацию. Кроме того, по соображениям контроля материального положения такие сроки являются наиболее удобными для фиксирования изменений состояния активов.

Многие страны устанавливают свои сроки. Ниже приводится типичный пример, из Соединенных Штатов:

- первая декларация подается в течение первых 30 суток после вступления в должность либо в течение пяти суток после внесения президентом в сенат кандидатуры должностного лица;
- ежегодно не позднее 15 мая следующего года;
- не позднее 30 суток после прекращения пребывания в должности.¹

В некоторых системах подача деклараций требуется также в течение некоторого времени после прекращения пребывания в должности. В таких случаях декларации служат средством контроля соблюдения некоторых правил, действующих после пребывания в должности.

Еще одним возможным моментом подачи декларации является существенное изменение состояния активов (или другой ранее декларированной информации) в период пребывания в должности либо появления новых частных интересов (например, в палате общин и в палате лордов Соединенного Королевства, в Хорватии, Эстонии, Литве и Македонии). Причиной введения такого правила служит довод о том, что изменения в важных частных интересах могут иметь значение для предотвращения потенциальных конфликтов интересов сразу же после возникновения таких интересов, и поэтому отсрочка декларирования недопустима. В то же время, выполнение такого требования может быть затруднено, поскольку рост стоимости какого-либо из активов – например недвижимости – нередко вопрос недостаточно ясный и определенный. Когда масштаб активов, подлежащих декларированию, определяется в зависимости от служебных обязанностей, присущих той или иной должности, то есть, когда декларированию подлежат только интересы, которые могут влиять на исполнение конкретных обязанностей; подача новой декларации или уведомления может потребоваться и при переходе государственного должностного лица с одной должности на другую.

Случаи, когда декларации подаются во все вышеупомянутые моменты, довольно редки. Редким исключением является Черногория, где государственные должностные лица должны подавать декларации (отчеты):

- в течение 15 дней после вступления в государственную должность;
- во время выполнения государственных функций,
- ежегодно,
- в случае изменения каких бы то ни было данных, содержащихся в поданном отчете, а также в случае прироста собственности на сумму более 5000 евро не позднее, чем через 15 суток после такого изменения;
- по окончании пребывания в должности, в течение 15 суток после прекращения исполнения государственных обязанностей;
- через год после прекращения пребывания в государственной должности.²

В других системах предусматривается не такая частая подача деклараций. Например, во Франции члены парламента, министры и гражданские служащие подают декларации при вступлении в должность, при выходе в отставку и в иных случаях, когда предусмотрена возможность сообщить о любых изменениях активов, если сами должностные лица сочтут это нужным (The World Bank, 2010).

В рамках некоторых систем требуется публичное заявление о любых интересах, которые могут повлиять на голосование или на решение иного официального вопроса. Правила палаты общин в Соединенном Королевстве предусматривают две процедуры – регистрацию финансовых интересов членов и декларацию об их интересах. Регистрация включает в себя обязанность заполнить и подать регистрационную форму, которая относится к определенному комплексу подлежащих регистрации интересов. Это делается в течение одного месяца после

избрания в палату общин, после чего сами члены палаты несут ответственность за уведомление об изменениях в подлежащих регистрации интересах в течение четырех недель после возникновения таких изменений. Декларирование предусматривает предъявляемое ко всем членам палаты требование раскрывать «любые материальные интересы или льготы любого характера, как прямые, так и косвенные, которые могут быть у него в прошлом, в настоящем или ожидаются в будущем, имеющие отношение» к дебатам, должностным обязанностям, операциям или сообщениям (United Kingdom Government, 2009). Декларирование осуществляется в устной форме, либо в письменном виде, в зависимости от ситуации, во время дебатов или иного соответствующего мероприятия. Масштаб подлежащих декларированию интересов в таком случае шире, чем масштаб интересов, подлежащих занесению в Реестр финансовых интересов членов палаты.

В Ирландии члены парламента также обязаны раскрывать свои материальные интересы, имеющие отношение к работе палат, а также раз в полгода сообщают о своих подлежащих регистрации интересах. Для прочих должностных лиц и государственных служащих существует аналогичное требование, т.е. составление отчетов о своих интересах, если таковые связаны с исполняемыми ими обязанностями (Standards in Public Office Commission, 2002, 2010). Это вполне устоявшаяся процедура, направленная на контроль за конфликтами интересов – в частности, в силу того, что никогда нельзя исключить ситуации, когда новые задачи и функции идут вразрез частным интересам, не входящим в общие категории интересов в стандартных формах на момент их подачи.

Наконец, в некоторых системах предусмотрены положения, согласно которым контролирующие учреждения могут при необходимости – например, в случае проведения дознания – запрашивать предоставление деклараций. Положения на этот счет существуют, например, в Албании.

6.2. Формы

Все больше стран разрешают или даже требуют от государственных должностных лиц заполнять электронные формы, хотя и бумажные формы сохраняются во многих системах. Важным преимуществом заполнения электронных форм является то, что при надлежащем планировании системы информация может вводиться непосредственно в базы данных (либо, даже если она не подается туда напрямую, информацию из заполненных форм можно переводить туда автоматически теми, кто обрабатывает формы). В то же время, в некоторых странах электронная подача деклараций ограничена тем, что заполненные электронные формы подаются в виде файлов в формате программ обработки текста или электронных таблиц без возможности напрямую переводить их в базу данных. Среди препятствий к внедрению электронной подачи деклараций следует отметить отсутствие или юридическое непризнание электронных подписей.

Ниже в таблице приводится информация, полученная из ответов стран на вопрос, в каком виде – электронном или бумажном – подают декларации должностные лица. Ни в одной из этих стран (кроме Грузии) заполнение электронных форм не является единственным предусмотренным вариантом. При этом в некоторых странах сами формы существуют в электронном формате, но они распечатываются и заполняются от руки. Столбец в таблице, озаглавленный «Электронная подача форм», относится как к возможности вводить информацию непосредственно в базу данных, так и к простой подаче файла.

Таблица 6.1. Подача деклараций на бумаге и в электронном формате

	Подача формы на бумаге	Электронная подача форм	Наличие электронной формы
Албания	X		X
Азербайджан	X		
Беларусь	X		
Босния и Герцеговина	X	X	X
Болгария	X	X	X
Хорватия	X		X
Эстония	X	X	X
Грузия		X	X
Казахстан	X	X	X
Косово	X		X
Кыргызстан	X		
Латвия	X	X	X
Литва	X		
Македония	X		X
Черногория	X	X	X
Румыния	X		X
Словения	X		X
Таджикистан	X		
Украина	X		

Несмотря на разнообразие систем, согласно сведениям, применение информационных технологий оказывает значительное воздействие на процессы обработки деклараций. Аргентина упоминается в качестве примера страны, где введение электронных форм раскрытия информации государственными должностными лицами оказало значительное влияние (см. таблицу 6.2).

Таблица 6.2. Воздействие новой технологии на процесс обработки форм раскрытия финансовой информации: Аргентина

	1999 год	2000 год
Уровень соблюдения	67%	98%
Сметная стоимость ФРФИ	70 долл. США	8 долл. США
Общее число ФРФИ, запрошенных для общественной проверки	66	823
Число ФРФИ, запрошенных в бумажном формате/через интернет	66 / -	263 / 560
Профиль пользователей: пресса/ граждане	43 / 23	612 / 211
Дела о конфликтах интересов, открытые для рассмотрения	40	331

Источник: Raigorodsky, N. (2002), "Can New Technologies Be A Solution? Conflicts of Interest Cases in Argentina", OECD ("Managing Conflict of Interest in the Public Service: OECD Guidelines and Country Experiences", OECD, 2003, p. 89).

6.3. Сбор

Сбор деклараций особенно важен для того, чтобы система декларирования активов выполняла свою функцию. Для сбора деклараций существует целый ряд процедур. Во многих системах заложена основная процедура сбора для рядовых государственных должностных лиц, а также особые процедуры для конкретных категорий должностных лиц, например руководителей ведомств, которые сами отвечают за сбор и проверку деклараций, должностных лиц служб безопасности и т.п. Ниже приводится описание процедур, которые можно назвать процедурами «по умолчанию». То есть, если мы говорим, что в стране Икс государственные должностные лица подают декларации в центральный орган по борьбе с коррупцией, то это не исключает возможности существования особой процедуры для руководителя данного ведомства – например, его/ее могут попросить представить свою декларацию в какой-либо парламентский комитет.

В вопросе о сборе деклараций существуют два принципиальных подхода, которые можно условно назвать централизованным и децентрализованным подходом. В некоторых системах оба эти подхода совмещаются: либо для разных категорий должностных лиц существуют разные системы, либо одни и те же декларации собираются в двух точках одновременно, либо декларации, поступившие в децентрализованные пункты сбора, направляются в центральный орган (через посредника). Централизованный подход подразумевает наличие единого органа, осуществляющего сбор деклараций должностных лиц нескольких ведомств, либо всего корпуса государственных должностных лиц, на которых распространяется система декларирования. В условиях децентрализованной системы государственные должностные лица подают свои декларации в то ведомство, где они работают, или в вышестоящий орган.

У каждой из этих систем есть свои плюсы и минусы. Хотя невозможно с полной определенностью установить, какая система дает какие результаты, некоторые потенциальные последствия все же отслеживаются. Наличие централизованной системы будет, скорее всего, способствовать развитию единообразной обработки всех деклараций и, возможно, приданию профессионального характера использованию раскрытых данных с целью осуществления контроля. Это может оказаться особенно важным в системах, где понимание цели и использования деклараций не распространяется на весь государственный аппарат. Децентрализованные системы облегчают использование деклараций в целях контроля со стороны вышестоящих руководителей лиц, подающих декларации. В то же время, в системах, где внутренний контроль и понимание руководителями их задач по предотвращению коррупции недостаточно развиты, положительный эффект от такой системы может быть минимальным.

Можно с осторожностью высказать предположение, что децентрализованные системы в потенциале более эффективны для предотвращения конфликтов интересов, поскольку непосредственное руководство лучше понимает обязанности подчиненных должностных лиц и того, каким образом их частные интересы могут вступить в противоречие с такими обязанностями. С другой стороны, централизованные системы могут быть более эффективными с точки зрения контроля материального положения, поскольку в данной ситуации ревизия материального положения должностных лиц может проводиться на единой основе, независимо от того, где именно они работают. Кроме того, контроль материального положения (ревизии и т.п.) требует совершенно особой квалификации.

6.4. Проверка

Еще одной не менее важной функцией является проверка полноты и точности представленных сведений. Основной причиной этой функции является не столько достижение целей системы как таковой (в особенности, если основной задачей является не контроль над уровнем материального достатка, а предотвращение конфликта интересов), сколько сохранение принципиальности системы декларирования активов. Если должностным лицам известно, что сведения, представленные в декларациях, вероятнее всего, не подвергались никакой проверке, существует риск того, что в системе будет накоплено большое количество бесполезной информации, имеющей мало общего с реальностью.

Отбор кандидатов для проверки. Большинство систем декларирования охватывают настолько большое число лиц, что реально ставить задачу проверки всех деклараций просто невозможно. В силу этого, если проверка вообще проводится, поневоле приходится производить какой-то отбор. В отношении критериев такого отбора существует несколько вариантов:

- *Проверка в силу занимаемой должности*, то есть проверка всех деклараций, поданных должностными лицами, занимающими определенные посты. Нередко это должностные лица, занимающие самое высокое положение, и их число относительно невелико. Явным преимуществом является упор именно на старших должностных лиц, хотя критерии отбора «в силу занимаемой должности» могут быть слишком нечувствительными к реальным рискам коррупции, которые нередко связаны с формально нижестоящими должностными лицами. Такой подход применяется в следующих странах: в Албании³, Боснии и Герцеговине, Хорватии, Эстонии, Косово, Литве, Черногории и Словении.⁴
- *Проверка на основании случайного выбора* – как правило, в данном случае проверке подлежит заранее определенный процент от общего числа поданных деклараций. Такой подход рассредоточивает вероятность проверки поровну между всеми охватываемыми системой должностными лицами и в принципе может иметь профилактическое воздействие, если только вероятность отбора для проверки не слишком мала. В то же время, совершенно ясно, что случайный отбор нечувствителен к рискам, присущим конкретным должностным лицам. Данный вариант был отмечен в вопросниках следующих стран: Албания, Беларусь, Эстония, Латвия и Словения.⁵
- *Проверка на основе оценки риска* представляет собой принцип отбора, когда декларации, подлежащие проверке, отбираются на основе анализа рисков, а не, например, автоматически, как в случае применения принципа «в силу занимаемой должности». Количество деклараций, подлежащих проверке, может варьироваться в зависимости от обстоятельств, либо быть твердо закреплено в качестве определенной доли или конкретного количества деклараций. Если оценка риска подготовлена надлежащим образом, то система может быть очень целенаправленной, хотя следует признать, что именно надлежащая оценка создает серьезное административное бремя. Возможно, именно по этой причине данный подход нельзя назвать широко распространенным.
- *Проверка на основе рисков, выявленных в связи с раскрываемой информацией*, например, содержащие признаки существенного роста материального состояния, значительные расхождения между декларированными активами и законными

источниками дохода либо крупные интересы, связанные с деятельностью, не имеющей отношения к занимаемой должности. Этот подход аналогичен предыдущему, за исключением того, что риск оценивается только на основании содержания деклараций. Это может быть одним из способов поддержания системы, основанной на оценке риска, не перегружая ее всеобъемлющей оценкой риска, связанного с каждой официальной должностью. Такой вариант используется в следующих странах: в Албании, Беларуси, Казахстане, Косово, Латвии, Литве, Македонии, Словении и Таджикистане.⁶

- Декларации должностных лиц, в отношении которых поступили сигналы о подозреваемых нарушениях или неустановленных источниках происхождения их состояния, в частности, по уведомлению или запросу уполномоченного государственного органа. При данном варианте декларации выполняют роль «доказательств замедленного действия» на случай возникновения ситуаций, когда несоответствия – скажем, чрезмерно роскошный образ жизни – были обнаружены иным образом. Такое использование деклараций может быть вполне оправданным, но, если декларации не проверяются и в других случаях, возникает риск накопления кучи деклараций, содержащих бесполезную информацию. Должностные лица могут решить, что заполнение деклараций не связано с какой бы то ни было ответственностью на практике, если только они не попадутся на каком-нибудь конкретном нарушении. Такой вариант был указан в вопросниках следующих стран: Албания, Беларусь, Косово, Кыргызстан, Латвия, Черногория и Таджикистан. Босния и Герцеговина, Эстония, Казахстан, Македония, Литва, Румыния и Словения отметили, в частности, использование варианта «в случае несвоевременной подачи, либо неподачи декларации» как вариант ответа на вопрос анкеты.⁷
- *Проверка в случае получения уведомления или жалобы от граждан* – данный подход в целом аналогичен предыдущему. Системы, допускающие начало процедуры проверки по жалобе, могут отличаться друг от друга с точки зрения требований к степени обоснованности жалобы, того, могут ли в жалобе указываться нарушения, и если могут, то какие именно. Например, в Румынии в таких уведомлениях должны приводиться доказательства и информация, на которых они основаны, а также источники, где данную информацию можно запросить. Кроме того, уведомления должны быть датированы и подписаны, то есть, судя по всему, они не могут быть анонимными (уведомления, не соответствующие установленным требованиям, не рассматриваются) (National Integrity Agency, 2009). Этот вариант указан в вопросниках следующих стран: Босния и Герцеговина, Хорватия, Эстония, Казахстан, Косово, Латвия, Литва, Македония, Черногория, Румыния, Словения, Таджикистан и Украина.⁸

Способы проверки. Проверка деклараций может отличаться по степени глубины и масштаба. Масштаб определяет, какая часть статей декларации подлежит проверке, а глубина связана с уровнем проверки, то есть от первого впечатления о соответствии данных фактическому положению дел до проверки достоверности информации, исключаяющей какие-либо сомнения.

- Базовая проверка включает в себя установление правильности заполнения формы и наличия явных ошибок, т.е. очевидно неверных данных или отсутствующей информации.

- Простая проверка, которая иногда называется арифметической и логической проверкой. Как правило, такая проверка ограничена в основном содержанием самой декларации. Внимание может быть сосредоточено на том, представляются ли декларированные активы достаточно обоснованными исходя из декларированных (законных) источников дохода или же декларированные данные указывают на наличие конфликта интересов. Также может быть проверено, правильно ли указана декларированная стоимость активов (если таковая заявляется).
- Ревизия используется здесь в качестве общего термина, обозначающего проверку, которая связана с использованием данных помимо тех, что представлены в декларации. Она связана в первую очередь с сопоставлением заявленных данных с данными из других источников, таких как государственные реестры и банки. В рамках ревизии может также осуществляться сопоставление заявленных данных с фактическими данными соответствующего должностного лица, например, с фактическим местом жительства, образом жизни и т.п. В процессе ревизии проверяющий может запрашивать разъяснения у должностного лица и получать устные свидетельства других лиц.

Албания является примером страны, где различные стадии проверки четко разграничиваются, как описано ниже (Republic of Albania, 2009).

Вставка 6.1. Обзор возможных видов проверки деклараций в Албании*

- Предварительная обработка
 - Существенные ошибки
 - Неправильное заполнение
 - Ошибочные ответы
- Арифметическая и логическая проверка
 - Достоверность оценки заявленных активов
 - Достоверность заявленных источников дохода
 - Достаточность охвата активов с учетом заявленных источников дохода
 - Наличие конфликтов интересов
- Полная ревизия
 - Проверка достоверности данных, указанных в заполненной форме декларации
 - Обоснование заявленных активов источниками их происхождения
 - Выявление и разрешение случаев конфликтов интересов

* Информация Верховной инспекции по декларированию и ревизии активов Албании

Складывается впечатление, что одним из самых распространенных методов проверки в бывших социалистических странах является сопоставление заявленных данных с информацией, указанных в различных государственных реестрах и прочих государственных ведомствах. Такие сопоставления полезны для выявления явных несоответствий и обеспечения соответствия между официальными источниками информации и декларациями. И все же серьезным ограничением в данном случае остается потенциальная неэффективность данного метода для борьбы с коррумпированными должностными лицами, которые предпринимают серьезные усилия для обеспечения совпадения данных с официальными источниками информации. О важности сопоставления данных из различных источников ясно свидетельствует следующее описание, представленное Болгарией:

Проверки, проводимые на основании раздела 7 Закона «О публичном раскрытии финансовых интересов старших государственных должностных лиц», осуществляются в соответствии с правилами подтверждения правильности регистрации и при обеспечении прямого доступа к электронным базам данных Министерств внутренних дел, сельского хозяйства и продовольствия, транспорта, Кадастрового агентства, к Реестру собственности, Торговому реестру и к базам данных личной информации. Механизм проверки деклараций об имуществе, доходах и расходах лиц, занимающих высокие государственные посты, связан с сопоставлением представленной информации с той информацией, которая подлежит декларированию, раскрытию или заверению в государственных и муниципальных органах, юридических инстанциях и прочих учреждениях. Для осуществления проверки Председатель болгарского Национального контрольно-ревизионного управления запрашивает информацию в государственных и муниципальных органах, юридических инстанциях и прочих учреждениях, где декларированная информация должна быть зарегистрирована, объявлена или заверена. Органы и учреждения обязаны в течение двух месяцев после получения запроса представлять необходимую информацию в болгарское Национальное контрольно-ревизионное управление. Проверка осуществляется путем сопоставления декларированной информации и полученной информации. В случаях, когда разночтений не обнаруживается, проверка завершается заключением о соответствии [...]. В остальных случаях по итогам проверки выдается заключение о несоответствии.

[...] Председатель болгарского Национального контрольно-ревизионного управления публикует на интернет-сайте Контрольно-ревизионного управления заключения и списки органов и учреждений, не выполняющих свои обязанности. В случаях непредставления деклараций лицами, а также в случае вынесения заключения о несоответствии Председатель болгарского Национального контрольно-ревизионного управления уведомляет исполнительного директора Национального налогового управления [...] и Председателя Управления национальной безопасности. В течение 14 суток после завершения проверки или инспекции исполнительный директор Национального налогового управления направляет ее результаты Председателю болгарского Национального контрольно-ревизионного управления. В течение семи суток после поступления результатов из Национального налогового управления Председатель болгарского Национального контрольно-ревизионного управления публикует их на интернет-сайте Контрольно-ревизионного управления».

В некоторых системах предусматривается возможность для подающих декларации исправить содержащиеся в них данные после подачи. Для такого исправления может существовать или не существовать установленный законом срок – например, на устранение ошибок в Испании дается один месяц, а в Каталонии – 15 суток (Oficina antifrau de Catalunya, 2009). Возможность исправлять ошибки представляет один из способов повышения доступности деклараций для подающих их лиц, она также позволяет избежать санкций за

незначительные ошибки или упущения. В то же время, излишне либеральный подход может ставить под угрозу эффективность декларирования, поскольку нечестные государственные должностные лица могут сознательно представлять заведомо ложные данные, зная, что в случае возникновения подозрений они в любой момент могут внести исправления, причем, безнаказанно. В связи с этим возникла проблема в Латвии, где некоторое время назад несколько должностных лиц заявили о крупных денежных сбережениях. Когда возникли подозрения относительно существования таких сбережений и стало высказываться беспокойство по поводу того, что декларированная информация, возможно, будет использоваться в качестве ложного объяснения будущего обогащения, эти государственные должностные лица внесли изменения, сократив сумму своих якобы существующих сбережений, а ответственный орган – Государственная налоговая служба – приняла такие исправления.

Вставка 6.2. Система раскрытия частных интересов в Албании

Высшая инспекция по декларированию и ревизии активов (ВИДРА) в Албании представляет собой независимое ведомство, действующее под контролем парламента и ответственное за предупреждение конфликтов интересов при осуществлении государственных функций в Албании. ВИДРА начала свою работу в 2003 году и получает примерно 4200 деклараций о частных интересах в год от выборных должностных лиц и некоторых категорий государственных должностных лиц (что составляет примерно 4 процента занятых в государственном секторе страны). Помимо ежегодных деклараций, Генеральный инспектор ВИДРА может запрашивать декларации у любых физических и частных лиц «по требованию», если это необходимо для проведения текущего расследования. Декларации также подаются перед началом и по истечении срока полномочий.

Располагая штатом из примерно 45 сотрудников и ежегодным бюджетом 92 млн. лек, ВИДРА отвечает за проверку деклараций, за предоставление консультативных услуг по вопросу о надлежащем заполнении деклараций, а также за общую профилактическую работу. Руководство по заполнению деклараций размещено в интернете, а упор на консультативную роль ВИДРА повышается в период с января по март, когда подается основная часть деклараций.

Декларации о частных интересах подают, в частности, следующие категории должностных лиц: президент страны, члены парламента, премьер-министр и его/ее заместитель, министры и заместители министров, гражданские служащие высшего и среднего управленческого звена, прокуроры, судьи и приставы, а также сотрудники налоговых органов и таможи, которые имеют дело непосредственно со сбором поступлений. Декларации также распространяются на супругов или партнеров государственных должностных лиц. В ходе проверки декларации о частных интересах могут быть также запрошены у взрослых детей, проживающих в одном домашнем хозяйстве с декларантом. В декларации вносятся следующие сведения: недвижимое и движимое имущество, зарегистрированное в государственных реестрах, активы стоимостью свыше 5 тыс. долл. США, стоимость акций, ценных бумаг и других форм участия в капитале, стоимость ликвидности, наличные деньги на периодически пополняемых счетах, в депозитах, облигациях казначейства и займах в национальной или иностранной валюте, в займах у физических или юридических лиц в национальной или иностранной валюте, личные ежегодные доходы в виде заработной платы или от участия в правлении корпораций и комиссиях либо от любой другой деятельности, доходы от лицензий и патентов, а также любые другие частные интересы. Декларации доступны для общественности, хоть и не в интернете, за исключением двух последних страниц, в которых содержится конфиденциальная информация, предназначенная только для ВИДРА.

Расследования могут быть начаты:

по факту получения жалобы

выборочно

в случае серьезного расхождения декларированных активов с законными источниками дохода

в случае несоответствий между декларацией и действительностью (образом жизни)

в случае полной ревизии, которая в отношении некоторых государственных должностей проводится на

периодической основе

В целях расследований ВИДРА имеет доступ к следующему:

1. налоговые реестры
- земельный кадастр
база данных подразделения финансовой разведки
реестр дорожно-транспортных средств
реестр недвижимости
банковские реестры
реестры Национального центра регистрации предпринимателей
реестры Национального центра лицензий и патентов

Для проверки деклараций ВИДРА используются следующие механизмы:

1. Предварительная обработка: выявление возможных ошибок, неправильных ответов и неверного заполнения форм
2. Арифметическая и логическая проверка с целью установления:
 - достоверности оценки декларированных активов
 - достоверности декларированных источников финансовых средств
 - степени, в которой приобретение активов можно объяснить декларированными источниками дохода
 - наличия конфликтов интересов
3. Полная ревизия направлена на:
 - проверку достоверности данных, представленных в декларации
 - проверку меры законности приобретения активов
 - выявление и устранение конфликтов интересов

О деятельности ВИДРА в 2008 году свидетельствуют следующие показатели:

- подано примерно 4200 деклараций
- одиннадцать должностных лиц декларации не представили
- санкции были наложены на 11 должностных лиц за неподачу деклараций, на 70 должностных лиц за несвоевременную подачу, на двух должностных лиц за подачу ложной информации. Кроме того, было выявлено 66 случаев конфликтов интересов и других нарушений закона.

Применение вышеизложенных методов проверки зависит от достаточности полномочий контрольного органа. Среди таких важных полномочий следует отметить следующее:

- Доступ к документации/архивам других государственных ведомств – налоговых, земельных, по недвижимости, по дорожно-транспортным средствам, к базам данных подразделения финансовой разведки и личной информации и т.п. В то же время, возможности такого доступа в разных странах различны. Словения представляет

собой пример страны, где контрольный орган – Комиссия по предупреждению коррупции – даже заключил соответствующие соглашения с другими государственными органами, например с Генеральным налоговым управлением Министерства финансов, в соответствии с которым информация о государственных должностных лицах оперативно предоставляется Комиссии.⁹ Хотя проблема отсутствия доступа к данным, содержащимся в различных государственных реестрах, нечасто упоминается ведомствами, реализующими системы декларирования, налаживание такого межведомственного сотрудничества следует рассматривать как пример положительной практики.

- Доступ к данным в банках (см. табл. 6.3) и в других коммерческих организациях. Как следует из таблицы, во многих бывших социалистических странах контролирующие органы имеют непосредственный доступ к банковской информации, связанной с государственными должностными лицами, но, в то же время, во многих системах не предусматривается такого доступа либо он предоставляется только по судебному ордеру. При всем разнообразии систем, очевидно, что в целях проверки данные о финансовых средствах на банковских счетах государственных должностных лиц не менее важны, чем, например, данные из налоговых реестров.
- Запросы о разъяснениях от подавших декларации должностных лиц и иных лиц.
- Запросы о проведении проверки другими ведомствами, например, налоговой администрацией (см. выше выдержку из вопросника, представленного Болгарией).
- Запросы мнений экспертов¹⁰.

Таблица 6.3. Доступ к банковской информации (отдельные страны)

Страна	По прямому запросу	По судебному ордеру	Доступ не предоставляется
Албания	X		
Беларусь			X
Болгария			X
Эстония	X		
Грузия		X	
Кыргызстан			X
Латвия		X	
Литва	X		
Македония	X		
Румыния	X		
Украина	X		

6.5. Архивирование

Практически во всех системах поданные декларации хранятся в течение определенного срока. Как правило, устанавливается определенный срок на несколько лет, в течение которого поданные декларации подлежат хранению.¹¹ Среди стран, охваченных настоящим исследованием, этот период широко варьируется от четырех лет в Боснии и Герцеговине до 99 лет для части деклараций в Литве, причем распространен такой срок, как 10–15 лет. В некоторых странах период хранения связан с такими факторами, как срок давности для некоторых правонарушений (например, в Казахстане декларации хранятся в течение пяти лет, что совпадает со сроком давности, предусмотренном налоговым кодексом страны). Еще один подход заключается в установлении срока хранения деклараций в зависимости от срока пребывания должностных лиц на их постах, например, в течение какого-то периода после отставки должностных лиц (например, в Каталонии личные данные о старших должностных лицах ликвидируются через три месяца после того, как они покидают свои посты). Иногда срок хранения не установлен в принципе, как, например, в Хорватии.

По истечении срока хранения декларации уничтожаются либо могут передаваться из места хранения в какие-либо архивы. Эстония представляет собой пример страны, где практика архивирования варьируется в зависимости от категорий государственных должностных лиц. Декларации политических/высокопоставленных должностных лиц хранятся в течение пяти лет, после чего они архивируются. Декларации прочих должностных лиц также подлежат хранению в течение пяти лет, но после этого они уничтожаются либо передаются в архивы только в том случае, если представляют собой архивную ценность.

ПРИМЕЧАНИЯ

1. Закон «Об этике в правительстве», разделы 101(a), 101(b)(1), 101(d), 101(e).
2. Закон «О предотвращении конфликтов интересов при осуществлении государственных функций», 2008 год, статья 19.
3. Ответ на вопрос анкеты: *Еще одним поводом для начала ревизии является конкретная функция, что означает, что в зависимости от осуществляемых функций или обязанностей государственных должностных лиц они обязаны проходить полную проверку раз в два, три или четыре года. К примеру, члены парламента проходят проверку раз в четыре года, а судьи и прокуроры – раз в три года.*
4. Ответ на соответствующий вопрос был: *в силу занимаемой должности (проверке должны подлежать все декларации или их часть).*
5. Соответствующий вариант ответа был: *выборочно.*
6. Соответствующие варианты ответа были:
 - В случае существенных расхождений между декларированными активами и законными источниками дохода;
 - При наличии других факторов риска, включая серьезные колебания в материальном состоянии, существенную частную деловую активность.
7. Соответствующие варианты ответа были следующими:
 - В случае расхождений между декларацией и реальностью (образом жизни);
 - В случае поздней подачи или неподачи декларации.

8. Соответствующий вариант ответа был: *при поступлении жалобы.*
9. Дополнение к докладу о соблюдении обязательств Словенией, принятое ГРЕКО на ее 38-м пленарном заседании (Страсбург, 9–13 июня 2008 года) стр. 6.
[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ГРЕКО/evaluations/round2/ГРЕКОRC2\(2006\)1_Add_Словени_я_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ГРЕКО/evaluations/round2/ГРЕКОRC2(2006)1_Add_Словени_я_EN.pdf)
10. К примеру, в Румынии мнение эксперта может быть запрошено относительно того, является ли заявленная стоимость какого-либо актива реальной, хотя в таком случае требуется согласие проверяемого лица. Источник: *Проверка деклараций об активах и наложение санкций.* Национальное управление по этике (2009 г.). Доклад на семинаре «Декларирование активов для государственных должностных лиц как инструмент борьбы с коррупцией», проходившем в Белграде, Сербия, 15–16 октября 2009 года.
11. Согласно ответам на вопросник, декларации подлежат хранению в течение четырех лет в Боснии и Герцеговине, пять лет в Казахстане, шесть лет в Кыргызстане, 10 лет в Албании, Болгарии, Македонии и Черногории, 15 years в Косово и Словении, 50 лет в Латвии, 75 лет в Беларуси и Грузии, и, в зависимости от того, в какое ведомство подаются декларации, либо 10 либо 99 лет в Литве.

ЛИТЕРАТУРА

Republic of Albania (2009), Presentation by the High Inspectorate of Declaration and Audit of Assets at the seminar “Asset Declarations for Public Officials as a Tool against Corruption” in Belgrade, Serbia, 15-16 October.

National Integrity Agency (2009), “Verification of Asset Declarations and Imposing Sanctions”, presentation at the seminar “Asset Declarations for Public Officials as a Tool against Corruption” in Belgrade, Serbia, 15-16 October.

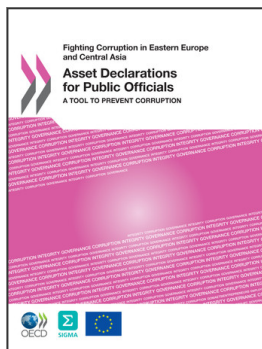
Oficina antifrau de Catalunya (2009), “Asset Declaration: A Part of the Fight against Corruption and Management of the Conflict of Interests”, presentation at the seminar “Asset Declarations for Public Officials as a Tool against Corruption” in Belgrade, Serbia, 15-16 October.

Standards in Public Office Commission (2002), “Guidelines on Compliance with the Provisions of the Ethics in Public Office Acts, 1995 and 2001, Office Holders (Third Edition)”, Article 22, December, <http://www.sipo.gov.ie/en/Guidelines/EthicsActs/OfficeHolders/Text/>

Standards in Public Office Commission (2010), “Guidelines on Compliance with the Provisions of the Ethics in Public Office Acts 1995 and 2001, Public Servants (Seventh Edition)”, Article 21, September, <http://www.sipo.gov.ie/en/Guidelines/EthicsActs/PublicServants/Text/>

United Kingdom House of Commons (2009), “House of Commons: The Code of Conduct, Chapter 2: Declaration of Members’ Interests”,
<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmcode/735/73508.htm>

The World Bank (2010), “Public Accountability Mechanisms: France”,
<https://www.agidata.org/pam/Profile.aspx?c=69&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), "Public Disclosure: (Russian version)", in *Asset Declarations for Public Officials: A Tool to Prevent Corruption*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264118799-11-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.