

ЧАСТЬ II

ГЛАВА 3

НОРМАТИВНО-ПРАВОВАЯ БАЗА И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЕ УСТРОЙСТВО

3.1. Нормативно-правовая база

В различных странах нормативно-правовая база декларирования активов государственными должностными лицами основывается на различных видах законодательных актов. Обычно декларирование активов регулируется специальным законом или разделом закона, устанавливающим цели, охват и структуру системы. Они различаются в зависимости от того, являются ли декларации важной составляющей всеобъемлющего законодательства по борьбе с коррупцией или всего лишь одной из многих процедур, предусмотренных правовой базой гражданской службы. Вид правовых основ также различаются в зависимости от того, расцениваются декларации в качестве общего инструмента содействия подотчетности политических государственных должностных лиц или более всеобъемлющего инструмента по борьбе с коррупцией для государственного аппарата в целом.

Уровень регулирования (например, конституция, законы, указы исполнительной власти) может быть важным, если требования о раскрытии информации об активах оспариваются в связи с возможным вторжением в частную жизнь. Включение положений о декларировании активов государственными должностными лицами в конституцию – вариант довольно нетипичный, хотя с правовой точки зрения это было бы самой сильной формой закрепления требований о декларировании активов государственными должностными лицами. На деле ни в США, ни в европейских и центральноазиатских странах нет конституционных положений, требующих от государственных должностных лиц декларирования активов (хотя в конституциях можно видеть некоторые положения, связанные с конфликтами интересов). Колумбия представляет собой редкий пример страны, в которой конституция обязывает гражданских служащих декларировать общую сумму их материальных активов и доходов под присягой перед вступлением в должность, при выходе в отставку или в ситуациях, когда их отставки требуют компетентные органы.¹

Основные варианты кратко обсуждаются ниже с указанием примеров конкретных стран. Все существующие варианты можно сгруппировать в три основные категории – общее законодательство о регулировании государственной службы; специальное законодательство о декларировании, о конфликтах интересов и о борьбе с коррупцией; и специальные нормы, регулирующие отдельные ветви власти или учреждения.

Общее законодательство

- *Декларирование в гражданской (государственной) службе и законодательство об административной процедуре.* Законодательство о гражданской (государственной) службе и административной процедуре обычно связано с двумя отдельными областями регулирования, но все же оно обсуждается в одном разделе, поскольку обе эти области представляют собой части основных нормативно-правовых рамок для государственного аппарата, а не какой-то особый проект по борьбе с коррупцией. В зависимости от страны, законы о государственной службе могут относиться только к

тем публичным должностным лицам, которые не занимают политических постов в администрации исполнительной власти (обычно их называют гражданскими служащими), или иметь гораздо более широкий охват и распространяться также на судебные органы и/или на политических назначенцев и выборных должностных лиц.

- В этой категории существуют две основные разновидности регулирования. Одна из них предусматривает обязанность подавать декларации, установленные законодательством, на регулярной основе – с оговоркой такой процесс можно назвать собственно декларированием. Примерами такого подхода служат Беларусь и Украина, хотя в обеих этих странах соответствующие нормативные положения связаны с конкретным законодательством по борьбе с коррупцией.
- Вторая разновидность состоит в обязанности уведомлять вышестоящих руководителей о работе по совместительству и о частных интересах, причем не обязательно в форме подачи декларации. Примерами является закон о федеральных служащих (*Bundesbeamtengesetz*) в Германии, а также законы об административной процедуре в Германии, Норвегии, Швеции и т. д.
- В случае применения первого варианта регулирования в законе о гражданской (государственной) службе могут также содержаться ссылки на положения конкретных законов по борьбе с коррупцией, однако, особенно в случае применения второго варианта регулирования, декларирование или уведомление считается не частью серьезных усилий по борьбе с коррупцией, а скорее элементом обычных мер предосторожности, используемых в гражданской службе.
- *Кодексы этики и внеправовое регулирование.* Обязанность подавать декларации или, что встречается чаще, уведомлять вышестоящих руководителей об имеющихся отношении к делу частных интересах или работе по совместительству может быть закреплена также в кодексах поведения или этики, либо рекомендательных принципах, которые могут даже не иметь силы закона. В то же время, они могут быть частью трудового соглашения с государственными должностными лицами. В некоторых странах такие процедуры могут рассматриваться, скорее, как проявление воли представителей данной профессии, то есть самих гражданских служащих, придерживаться определенных стандартов и процедур. Примерами такого подхода служат Этические принципы государственной службы (*Etiske retningslinjer for statstjenesten*) в Норвегии и Руководство по надлежащему поведению в государственном секторе (*God adfærd in det offentlige*), которое было принято в 2007 году в Норвегии.

Специальное законодательство

- *Декларирование в качестве элемента законодательства по предупреждению конфликтов интересов и борьбе с коррупцией.* Такой подход наиболее четко подчеркивает важность декларирования для предотвращения конфликтов интересов и коррупции. Такие законы наиболее распространены в странах, которые претерпели переход от социалистической системы правления.²
- *Специальные законы о декларировании.* Это специальные законодательные акты, регулирующие исключительно или преимущественно вопросы декларирования активов государственными должностными лицами. Аналогично первой категории

регулирования, эти законы рассматриваются как часть законодательства по борьбе с коррупцией. Когда система декларирования носит сложный характер и опирается на подробные и всеохватывающие положения, наличие отдельного закона может быть обоснованным вариантом с точки зрения правовой процедуры. Наличие отдельного закона о декларировании реже встречается в странах Западной Европы.³

Специальные правила для отдельных ветвей власти и учреждений

- *Внутренние правила парламентов и кабинетов министров.* Декларирование на основе внутренних правил является широко распространенной практикой для законодательных органов, а в некоторых странах кабинетов министров. В таких случаях с инициативой о введении такой обязанности выступает сам законодательный орган (или кабинет министров), часто под нажимом общественности, с целью укрепления подотчетности политической ветви государственного сектора. Нередко требования на этот счет включаются в парламентские правила процедуры, но иногда принимаются и специальные документы. Например, в Германии соответствующие положения включены в Приложение 1 к Правилам процедуры бундестага. В Испании декларации предусмотрены Регламентом парламента. В то же время, общая система носит более всеобъемлющий характер и основывается на комплексе законодательных актов.
- *Декларирование как часть законодательства о конкретных ветвях власти, секторах и органах.* Как правило, это ситуации, когда та или иная система декларирования вводится для отдельных категорий государственных должностных лиц или для государственных должностных лиц, служащих в том или ином секторе или органе. К примеру, существуют системы деклараций для судей, отличные от систем для остальных государственных должностных лиц. Примером такого подхода служит Российская Федерация (Закон «О статусе судей в Российской Федерации» с поправками, принятыми в декабре 2008 года).
- *Внутренние правила.* Включение обязанности подачи деклараций во внутренние правила органов исполнительной власти – явление нетипичное. В то же время, иногда эта процедура используется в отдельных органах качестве элемента внутренних мер контроля (например, в налоговой администрации и в таможене Косово). Возможное преимущество в таком случае заключается в том, что декларации с наибольшей вероятностью будут использоваться для контроля со стороны вышестоящего руководства.

Вставка 3.1. Внутренние системы декларирования в Косово*

В налоговой администрации и таможене Косово существуют внутренние системы декларирования активов, применимые к государственному сектору в целом. Кроме того, внутри налоговых и таможенных органов существуют их собственные системы декларирования активов, основанные на внутренних правилах. Эти системы охватывают большее число должностных лиц, служащих в этих двух сферах с повышенным риском коррупции, чем общенациональная система.

Группа по профессиональным стандартам (ГПС) налоговой администрации требует от всех сотрудников декларирования всего их имущества и интересов, а также имущества и интересов членов их семей и родственников. Содержание деклараций вводится в базу данных и проверяется, хотя это задача не из легких. Одна из трудностей проверки заключается в том, что закон не позволяет ГПС расследовать источники происхождения имущества, а другая – в целом недостаточная информация о гражданах и имуществе, что облегчает сокрытие имущества государственных должностных лиц посредством его

регистрации на чужое имя. ГПС также рассматривает ситуации конфликта интересов и принимает решения об уместности работы по совместительству в каждом отдельном случае. В рамках налоговой администрации система основана на добровольных началах.

* Информация, представленная в данной вставке, получена из исследования в рамках «Горизонтального обзора систем по борьбе с коррупцией в Косово» по проекту FRIDOM (Функциональный обзор и институциональная структура министерств), август 2009 года.

Вышеизложенными категориями не исчерпываются все возможные варианты. В некоторых странах к кандидатам на выборные должности применяются особые нормы, а в других определенную роль в работе систем декларирования могут играть обычаи.

3.2. Институциональное устройство

Обзор международного опыта указывает на ряд институциональных вариантов сбора и обработки деклараций государственных должностных лиц. Эти варианты можно разбить на две широкие категории – применение внутренних и внешних процедур. Последние могут быть специально предназначены для органов той или иной ветви власти либо охватывать всю государственную систему.

При помощи сравнительного анализа можно выявить два типа внутренних процедур:

- *Руководители учреждений, либо вышестоящее руководство, либо уполномоченные ими должностные лица.* Одна из самых типичных процедур, как правило, предусматривает подачу деклараций должностными лицами их вышестоящим руководителям (либо специализированным подразделениям самих учреждений). Вышестоящие руководители (подразделения) могут иметь специальные полномочия по независимой проверке деклараций, а могут их не иметь. Такой подход наиболее полезен в тех случаях, когда целью подачи деклараций является предотвращение конфликтов интересов, поскольку руководители, как правило, наиболее полно представляют себе служебные обязанности соответствующих государственных должностных лиц и могут судить о том, может ли вступать с ними в противоречие тот или иной интерес.⁴ В то же время, такой вариант может оказаться менее эффективным в системах, где предупреждение конфликтов интересов не является обычной частью внутренней процедуры и практики государственной администрации, где вышестоящие руководители не выполняют свои организационные функции надлежащим образом.
- *Внутренние процедуры в законодательных органах и кабинетах министров.* Такие системы распространены в тех случаях, когда для членов (и сотрудников) парламента предусмотрены особые требования по декларированию активов, например, в бундестаге Германии, в палате представителей и сенате Ирландии, конгрессе Испании, палате лордов и палате общин Соединенного Королевства. Подобные процедуры основаны на принципе, гласящем, что законодательные органы должны работать независимо ни от кого, осуществляя контроль за своими членами и, там где это предусмотрено, применяя санкции против них. В некоторых странах правительства также ведут отдельные реестры для деклараций, подаваемых министрами, при помощи соответствующих внутренних процедур в кабинетах министров – например в Дании.

Процедуры внешнего контроля отличаются большим разнообразием:

- Специализированные органы и учреждения по борьбе с коррупцией (по предупреждению конфликтов интересов), которые работают с декларациями должностных лиц. Учитывая рост количества специализированных органов по борьбе с коррупцией в различных регионах, такие учреждения становятся типичным способом работы с декларациями государственных должностных лиц. Многие такие учреждения объявляются независимыми, хотя степень их реальной автономии в значительной мере варьируется. Их мандаты и полномочия также варьируются, однако анализ данного вопроса выходит за рамки настоящего исследования. В таких системах декларирование считается ключевым инструментом борьбы с коррупцией, и часто они самым решительным образом отделяются от основных систем мониторинга активов физических лиц, например в Косово, Черногории, Сербии и Словении. Реже создается специальное учреждение, единственной или главной задачей которого является обработка и проверка деклараций государственных должностных лиц и состояния их активов, например, в Албании и Румынии.
- *Налоговые органы.* В ситуациях, когда хотя бы одна из целей системы заключается в мониторинге состояния активов, широко распространена практика наделяния налоговых органов полномочиями по сбору и обработке деклараций государственных должностных лиц. Причина такого решения вполне очевидна, поскольку мониторинг доходов представляет собой одну из главных задач налоговых органов, не только в отношении государственных должностных лиц. В странах, где государственные должностные лица являются лишь одной из категорий жителей, обязанных подавать налоговые декларации, функции реализации системы декларирования естественным образом ложатся на налоговые органы, как, например, в Армении и Казахстане.
- *Органы по гражданской (государственной) службе.* В тех странах, где существуют специальные органы для всей гражданской (государственной) службы, такие органы иногда наделяются полномочиями по проведению в жизнь систем декларирования активов государственными должностными лицами. Мандаты некоторых из них ограничены исключительно органами исполнительной власти, в других случаях мандаты распространяются также на законодательную и судебную власть, по крайней мере, в том, что касается управления системой декларирования, например, в Грузии и Кыргызстане.
- *Парламентские органы.* Существуют примеры, когда сбором и/или проверкой деклараций, поданных не только членами и сотрудниками парламентов, но и должностными лицами других ветвей власти, занимаются парламентские органы. Например, в Эстонии высшие должностные лица подают декларации в комитет парламента. Выбор такой процедуры может быть обусловлен различными причинами. Существует мнение, что максимальная приближенность к законодательным органам обеспечивает такой уровень прозрачности и возможности для надзора со стороны оппозиции, что сам этот факт сводит к минимуму вероятность незаконного политического или иного вмешательства. Более того, члены парламентов избираются народом, и в силу этого в большей степени подотчетны общественности, чем какие бы то ни было другие осуществляющие контроль должностные лица.
- *Судебные органы.* Существует две различных версии данного варианта. В рамках некоторых систем судьи подают декларации в специальные органы, действующие в рамках судебной власти, как, например, в Дании. Это может отражать уважение к независимости судебной власти, но в некоторых системах судебные органы также

отвечают за сбор деклараций должностных лиц и других ветвей государственной власти, например, конституционный суд в Португалии. Поскольку должностные лица судебных органов должны демонстрировать высокую степень политической нейтральности и независимости во всех странах, это еще один способ предотвратить вероятность политического или иного вмешательства в данный процесс. Один из вариантов данного подхода используется во Франции, где Комиссия по финансовой транспарентности в политической жизни состоит в основном из должностных лиц судебных органов.

- *Другие учреждения.* Это могут быть высшие контрольно-ревизионные органы (например, в Болгарии и в прошлом в Эстонии для некоторых государственных должностных лиц), учреждения исполнительной власти помимо налоговых ведомств и ведомств по общей гражданской (государственной) службе и т.п.

В ряде стран применяются несколько из вышеупомянутых вариантов одновременно. Так, в Эстонии и Литве некоторые категории должностных лиц подают свои декларации в централизованные органы, тогда как другие подают их своим руководителям. В основном, это отражает признание того факта, что декларирование активов государственными должностными лицами на различных уровнях обуславливает необходимость обработки деклараций, соответственно, на разных институциональных уровнях.

Таблица 3.1. Виды учреждений, ответственных за реализацию систем декларирования активов государственными должностными лицами

Страна	Вид учреждения	Название
Албания	- Специализированный орган по декларированию и аудиторской проверке (для всех ветвей власти)	- Высшая инспекция по декларированию и ревизии активов
Азербайджан	- Специализированный орган по борьбе с коррупцией - Уполномоченное учреждение для членов парламента - Уполномоченные органы, назначаемые главами учреждений	- Комиссия по борьбе с коррупцией - Для членов парламента – орган, назначенный парламентом - Финансовый (счетный) орган, установленный руководством государственных органов
Беларусь	- Налоговые органы и специально назначенные должностные лица/ подразделения внутри государственных учреждений	- Министерство по налогам и сборам - Отделы кадров государственных органов - Руководители вышестоящих органов
Босния и Герцеговина	- Избирательная комиссия (для всех ветвей власти)	- Центральная избирательная комиссия
Болгария	- Национальное ревизионное управление (для всех ветвей власти)	- Отдел государственной регистрации Национального контрольно-ревизионного управления
Хорватия	- Специализированный (полу-парламентский) орган по контролю конфликтов интересов - Специальные процедуры для прокуроров и судей	- Комиссия по предупреждению конфликтов интересов (для государственных должностных лиц) - прокуратура и министерство юстиции для государственных прокуроров - Министерство юстиции для судей

Эстония	- Парламентский орган (для всех ветвей власти) и специально назначенные должностные лица и подразделения в государственных учреждениях	- Парламентский комитет - Депозитарий деклараций, назначенный руководителем учреждения или уполномоченного органа (например, местного органа власти)
Грузия	- Орган по государственной службе (для всех ветвей власти) - Налоговые органы	- Департамент в Бюро по государственной службе - Служба доходов министерства финансов
Казахстан	- Налоговые органы (для всех ветвей власти)	- Комитет по налогам министерства финансов
Косово	- Специализированный орган по борьбе с коррупцией (для всех ветвей власти)	- Управление по борьбе с коррупцией
Кыргызстан	- Орган по государственной службе (для всех ветвей власти)	- Управление по делам государственной службы
Латвия	- Налоговые органы и специализированный орган по борьбе с коррупцией (для всех ветвей власти)	- Департамент Государственной налоговой службы - Бюро по предотвращению и борьбы против коррупции
Литва	- Налоговые органы, специализированное учреждение по этике (для всех ветвей власти) и специально назначенные должностные лица/подразделения в государственных учреждениях	- Государственная налоговая инспекция - Главная комиссия по должностной этике - Специальные должностные лица или подразделения во всех государственных учреждениях
Македония	- Специализированный орган по борьбе с коррупцией и налоговые органы (для всех ветвей власти)	- Государственная комиссия по предупреждению коррупции - Государственное налоговое управление
Черногория	- Специальный орган по контролю за конфликтами интересов (для всех ветвей власти)	- Комиссия по предупреждению конфликта интересов
Румыния	- Специализированный орган по борьбе с коррупцией (для всех ветвей власти)	- Национальное агентство по служебной этике
Словения	- Специализированный орган по борьбе с коррупцией (для всех ветвей власти)	- Комиссия по предупреждению коррупции
Таджикистан	- Орган, отвечающий за государственную службу, и налоговый орган (для всех ветвей власти) - Должностные лица/подразделения в государственных учреждениях	- Департамент в Совете по государственной службе при Президенте Республики - Департамент в Налоговом комитете - Отделы кадров государственных учреждений
Украина	- Должностные лица/подразделения в государственных учреждениях	- Отделы кадров государственных учреждений

3.3. Общие и специализированные системы для различных ветвей государственной власти

В целом складывается впечатление, что более молодые демократии склонны учреждать общие и всеохватывающие системы для всех должностных лиц из всех трех ветвей власти – законодательной, исполнительной и судебной. При наличии таких систем тот факт, что судьи

подлежат той же системе декларирования, что и, к примеру, должностные лица органов исполнительной власти (и иногда контролируются органами исполнительной власти), редко считается проблемой.

Напротив, в более старых демократических странах различные процедуры для различных ветвей власти, как правило, складывались постепенно. К примеру, в Португалии довольно сложная система охватывает должностных лиц законодательной и исполнительной власти, но не судей (GRECO, 2008, pp. 7-8). В Испании для членов законодательных и исполнительных органов государственной власти действуют разные системы. В целом можно сказать, что в некоторых более старых демократических странах различные ветви власти выработали свои собственные правила в процессе долгой эволюции.

В то же время, разница между старыми и новыми демократиями не является единообразной для всех. В таких новых демократиях, как Сербия, существуют отдельные правила для должностных лиц судебной системы (судей и прокуроров) и прочих должностных лиц. В Венгрии существуют отдельные правовые положения, применимые к высшим должностным лицам, членам парламента и судьям (Правительство Венгрии, 2007). С другой стороны, Закон «Об этике в правительственных учреждениях» США предусматривает единую систему для всех трех ветвей государственной власти.

Таблица 3.2. Специализированные и общие системы для разных ветвей власти (разными цветами показаны разные системы)

Страна	Законодательная власть	Исполнительная власть	Судебная власть
Босния и Герцеговина			
Дания			
Франция			Деклараций нет
Германия		Деклараций нет	Деклараций нет
Венгрия			
Ирландия			Данных нет
Норвегия			Данных нет
Португалия			Данных нет
Российская Федерация			
Сербия			
Испания			Деклараций нет
Швеция			Данных нет
Соединенное Королевство*			Данных нет

Албания, Азербайджан, Беларусь, Болгария, Эстония, Грузия, Казахстан, Кыргызстан, Косово, Латвия, Литва, Македония, Черногория, Румыния, Словения, Украина и Соединенные Штаты имеют системы деклараций, распространяющиеся на все три ветви власти.

* Столбец «Исполнительная власть» заштрихован зеленым, поскольку министрами – членами кабинета в Соединенном Королевстве традиционно являются члены парламента. В то же время, существуют отдельные процедуры, установленные в Министерском кодексе, а также правила, которые применяются к гражданским служащим.

Одной из основных причин, по которой более старые демократии предпочитают специализированные системы, является принцип разделения властей. Считается нецелесообразным, чтобы представители одной из ветвей власти имели какие-либо полномочия в отношении должностных лиц из другой ветви. Кроме того, в таких случаях подрывается система применения санкций, поскольку представитель исполнительных властей, как правило, не может применить такие санкции, как освобождение от должности, в отношении члена парламента. Как указано в исследовании ОЭСР, посвященном специальным органам по борьбе с коррупцией, «главное контрольное учреждение, ответственное за декларирование активов и предотвращение конфликта интересов, собирающее информацию обо всех выборных и высокопоставленных должностных лицах, включая членов правительства, парламента, судей и прокуроров, не может находиться внутри правительства, так как это может повлечь за собой нарушение принципа разделения властей» (Klemenčič, Stusek and Gaika, 2007, p. 18).

3.4. Единая или множественные декларации

Во многих странах существует единая форма деклараций для всех категорий государственных должностных лиц (в некоторых системах все же существуют различия между формами деклараций, которые подаются, к примеру, впервые, и теми, что подаются впоследствии ежегодно⁵). В то же время, существует четыре основных варианта, когда применяются разные формы деклараций, а иногда и разные процедуры их подачи и обработки.

- *Раздельные декларации об интересах и активах.* Хотя такой подход не очень широко распространен, в нем учитывается различная природа таких разных целей, как контроль материального положения и контроль над конфликтами интересов. Например, в Португалии лица, занимающие политические посты, и некоторые другие категории государственных должностных лиц подают как декларации об активах, так и декларации об интересах, причем последние направлены на контроль за факторами несовместимости.
- *Налоговые декларации и декларации об интересах.* Это вариант системы, представленной выше, используемый в странах, где только некоторые группы населения обязаны представлять налоговые декларации. В этом случае некоторые категории государственных должностных лиц в обязательном порядке подают декларации об активах и/или доходах в налоговые органы. Кроме того, должностные лица также обязаны подавать отдельные декларации об интересах. Основная причина такой схемы состоит в том, что активы и доходы государственных должностных лиц контролируются точно так же и в рамках той же системы, что и активы и доходы остальных граждан. Пример такого подхода можно видеть в Литве, где государственные должностные лица подают декларации о собственности и доходах в соответствии с Законом «О декларировании собственности и доходов», а декларации частных интересов подаются в соответствии с Законом «О согласовании государственных и частных интересов на государственной службе».
- *Разные декларации для разных категорий государственных должностных лиц.* В эту категорию входят все системы, где существуют различные процедуры для разных ветвей государственной власти. В то же время, в некоторых странах дифференциация осуществляется не между ветвями власти, а между различными уровнями старшинства должностных лиц (либо между политическими и так называемыми профессиональными уровнями). Это обосновывается тем, что к должностным лицам более высокого уровня должны предъявляться более строгие требования. Примером такого подхода служит Украина, где форма декларации состоит из шести частей. Все

должностные лица заполняют части 1–3, где речь идет о доходах и финансовых обязательствах, но только более высокие категории должностных лиц заполняют части 4–6, где требуются данные об активах. Разные декларации для разных категорий должностных лиц используются также в Ирландии. В некоторых системах применяются особые формы для кандидатов на официальные должности – например, в Беларуси и Грузии. В некоторых странах (или в соответствующих региональных и местных образованиях) отдельные декларации требуются от должностных лиц регионального и местного уровня, но, как отмечалось выше, в настоящем исследовании рассматриваются только системы национального уровня.

- *Разные декларации для государственных должностных лиц и для их родственников.* Данный вариант имеет значение в системах, которые не только обязывают государственных должностных лиц подавать данные в своих декларациях о супругах и других родственниках, но и требуют подачи отдельных деклараций от самих таких родственников. Если такая обязанность налагается на родственников должностных лиц, а данные деклараций отличаются от данных, декларируемых рядовыми налогоплательщиками, наличие отдельной формы, как правило, необходимо, поскольку родственники должностных лиц декларируют данные, отличающиеся от тех, что раскрываются самими должностными лицами. Обязанность *родственников* должностных лиц заполнять декларации может создавать особые проблемы, касающиеся охраны права на частную жизнь и конфиденциальности информации, например в отношении подробностей конфиденциальных договоров.

3.5. Защита органов, ответственных за систему декларирования активов, от ненадлежащего влияния

В некоторых системах предусмотрены определенные меры защиты ответственных органов от ненадлежащего влияния. Если проведение в жизнь системы декларирования государственных должностными лицами рассматривается как часть политики предупреждения коррупции, такие учреждения считаются органами по предупреждению коррупции в соответствии со статьей 6 Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции, пункт 2 которой гласит: «Каждое Государство-участник обеспечивает органу или органам, упомянутым в пункте 1 настоящей статьи, необходимую самостоятельность, в соответствии с основополагающими принципами своей правовой системы, с тем чтобы такой орган или органы могли выполнять свои функции эффективно и в условиях свободы от любого ненадлежащего влияния. Следует обеспечить необходимые материальные ресурсы и специализированный персонал, а также такую подготовку персонала, которая может потребоваться для выполнения возложенных на него функций».

Очевидно, органы по предупреждению коррупции не располагают той же степенью независимости, как судебные органы или даже специализированные подразделения полиции и прокуратуры по борьбе с коррупцией. Некоторые параметры, которые наиболее желательны в плане независимости таких учреждений, заключаются в следующем:

- четко обозначенные функции, мандат, юрисдикция, полномочия и отношения с другими учреждениями, механизмы подотчетности и т.п.;
- отдельная институциональная структура (не как подразделение более крупного ведомства исполнительной власти) или размещение в структуре независимых органов (например, в высшем контрольно-ревизионном учреждении);

- особые организационные процедуры по ограничению дискреционных полномочий, укрепление значения добропорядочности и объективных достоинств при назначении и увольнении руководителя учреждения и его сотрудников;
- гарантии устойчивого финансирования;
- эффективные механизмы подотчетности.⁶

В цели настоящего исследования не входит оценка средств защиты от ненадлежащего влияния во всех вышеупомянутых системах декларирования доходов, но, в то же время, здесь будет дано краткое описание наиболее важных эмпирических характеристик.

Назначение/освобождение руководителя от должности. Когда декларации обрабатываются в централизованном порядке, данная задача нередко доверяется органу, руководитель (а иногда и некоторые другие сотрудники) которого назначаются напрямую парламентом. Так обстоит дело, к примеру, в Албании, Боснии и Герцеговине, Косово, отчасти в Латвии⁷, Литве, Македонии и Словении.⁸ Можно утверждать, что назначение парламентом приводит к прозрачности и контролю со стороны общественности, тем самым снижая риск влияния узких политических интересов. Данный аргумент может иметь или не иметь силу на практике, но здесь неизменно присутствует определенный элемент подотчетности общественности.

В некоторых странах назначения производятся на конкурсной основе, что позволяет укрепить процедуру подбора кандидатов (к примеру, такую процедуру проходят члены Государственной комиссии по предупреждению коррупции в Македонии, глава Бюро по предупреждению и борьбе с коррупцией в Латвии и президент Национального управления по этике в Румынии).

Еще одним способом монополизации процедур назначения является наделение правом выдвижения кандидатов лиц и учреждений вне парламента при сохранении за последним полномочий по назначению таких кандидатов. Так, в Литве кандидатуры пяти членов Главной комиссии по служебной этике предлагаются президентом республики, спикером сейма, премьер-министром, председателем Верховного суда и президентом Ассоциации местных органов власти. В Румынии кандидатура председателя Национального управления по этике выдвигается Национальным советом по этике (перед выдвижением кандидатуры проводится отбор на конкурсной основе). В Словении президент республики публично обращается ко всем заинтересованным сторонам с призывом выдвигать кандидатуры на пост председателя Комиссии по предупреждению коррупции.⁹

В иных случаях состав органа может определяться таким образом, чтобы никакие интересы не могли оказывать на него ненадлежащего влияния. Так обстоит дело во Франции, где Комиссия по финансовой транспарентности политической деятельности состоит из должностных лиц, представляющих разные – в основном судебные – органы.

В законах может предусматриваться исчерпывающий перечень ситуаций, при которых руководитель такого органа может быть снят.¹⁰ Считается, что такой перечень конкретных причин для снятия с должности в сочетании с гарантией продолжения пребывания в ней в отсутствие таких причин ограничивает дискреционные полномочия и предотвращает возможность произвольного увольнения должностного лица.

Подотчетность. В случаях, когда руководитель органа назначается парламентом, как правило, присутствует соответствующий механизм обратной подотчетности законодательному органу (иногда также президенту и правительству). Например, в Словении надзор за Комиссией по предупреждению коррупции осуществляет комиссия Государственного собрания. В некоторых системах существуют еще более специфичные механизмы подотчетности по отношению к парламенту. К примеру, в Албании генеральный инспектор и верховные инспектора Высшей инспекции по декларированию и ревизии активов подают свои декларации о частных интересах Народному собранию, и оно подвергает их ревизии. Кроме того, генеральный инспектор может просить Собрание провести слушания по вопросам, которые он/она считают важными.

В ряде стран созданы специальные советы по надзору за антикоррупционными ведомствами, которые также рассматривают декларации государственных должностных лиц. Например, в Косово создан совет по надзору за деятельностью Агентства по борьбе с коррупцией, а в Румынии Национальный совет по этике для надзора за Национальным агентством Румынии по государственной этике. Кроме того, руководство румынского агентства проходит оценку качества на ежегодной основе, причем эта оценка дается посредством внешней независимой ревизии. Отношения между органами по борьбе с коррупцией и парламентами или надзорными советами никоим образом не являются простыми, что свидетельствует о том, что для необходимого сочетания надлежащей самостоятельности и подотчетности требуется тонкий баланс, который не всегда легко найти.

В некоторых случаях страны решили пойти еще дальше в прикреплении соответствующих органов к парламентам. К примеру, в Эстонии и Хорватии комиссии, ведающие декларированием, тесно связаны с их соответствующими законодательными органами. В Хорватии Комиссия по предупреждению конфликтов интересов избирает своего председателя из числа заслуженных общественных деятелей, которые не могут быть членами каких-либо политических партий, но четыре из семи членов Комиссии представляют парламент. В Эстонии глава парламентского комитета, ведающего декларациями высокопоставленных должностных лиц, также является членом парламента.

В странах с децентрализованными системами (сбор и обработка деклараций проводится теми учреждениями, в которых работают должностные лица), как правило, не существует особых мер защиты от ненадлежащего влияния. То же можно сказать и о системах, в которых за декларирование активов государственными должностными лицами отвечают налоговые органы (например, в Казахстане, Беларуси, Латвии, Македонии и Таджикистане).

3.6. Подключение налоговых органов к контролю материального положения

Во многих странах системы декларирования активов государственными должностными лицами функционируют отдельно от налоговых администраций. В то же время, важно учитывать, что, поскольку системы декларирования преследуют цель контроля материального положения, в этом смысле их функции пересекаются с функциями налоговых органов. На деле налоговые органы должны быть самыми компетентными органами по мониторингу доходов и предотвращению извлечения доходов из незаконных и, следовательно, не облагаемых налогами источников. Ниже приводятся основные модели устройства, процедур подачи и обработки деклараций государственных должностных лиц, позволяющие увязать их с системами подачи налоговых деклараций и контроля за ними.

- *От государственных должностных лиц требуется подача налоговых деклараций.* В некоторых системах, где требование подачи налоговых деклараций распространяется только на некоторые конкретные категории лиц (то есть, когда не существует всеобщей обязанности декларировать доходы и материальное положение в целях налогообложения), государственные должностные лица должны подавать те налоговые декларации, которые предусмотрены в стране. В принципе, контролировать материальное положение таким образом возможно, хотя успех будет зависеть от эффективности деятельности налоговой администрации в целом. Такой подход вряд ли удовлетворяет требованиям предупреждения конфликтов интересов.
- *Налоговые декларации государственных должностных лиц подлежат раскрытию.* Это вариант предыдущего подхода, когда подотчетность должностных лиц общественности подкрепляется требованием представить копии их налоговых деклараций в какой-либо контрольный орган (помимо налоговой администрации), а в некоторых случаях также требованием их публичного раскрытия. К примеру, согласно Закону «Об этике» в Ирландии, как законодатели, так и должностные лица должны представлять свидетельства об уплате налогов не позднее, чем через 9 месяцев после своего избрания или назначения.
- *Данные из налоговых форм используются при заполнении деклараций государственных должностных лиц.* В некоторых странах, где государственные должностные лица обязаны подавать налоговые декларации наряду с рядовыми налогоплательщиками, государственные должностные лица включают свои налоговые данные в декларации, подаваемые в качестве должностных лиц. Это обеспечивает единообразие данных в системах сбора налогов и декларирования активов должностными лицами. Кроме того, это сокращает бремя для государственных должностных лиц в том смысле, что им нет нужды представлять одни и те же данные в двух разных форматах – для налоговых органов и для декларирования в качестве должностных лиц. Эстония служит примером ситуации, когда содержание деклараций государственных должностных лиц напрямую связано с формой для взимания подоходного налога (налогооблагаемый доход и доход от дивидендов за предыдущий год включается в налоговую форму для физических лиц и представляется в Налоговый совет).¹¹
- *Требование о представлении двух деклараций – декларации о доходах и активах в налоговые органы и декларации об интересах в какой-либо другой орган.* В такой ситуации государственные должностные лица должны представлять две декларации: декларацию о доходах и активах в налоговые органы и декларацию об интересах в какой-либо другой специальный орган. Декларация о доходах и активах может совпадать с налоговой декларацией для других налогоплательщиков либо быть составлена по форме, разработанной специально для государственных должностных лиц. Основанием для введения подобных систем служит необходимость четкого разделения функций по контролю материального положения и функций по контролю над конфликтами интересов.
- *Налоговые органы отвечают за сбор и обработку деклараций должностных лиц.* В некоторых случаях даже при наличии требований к государственным должностным лицам об особых декларациях (например, когда от рядовых налогоплательщиков не требуется раскрытия интересов), такие декларации все равно представляются в налоговые органы и обрабатываются ими (иногда с применением особой процедуры). По крайней мере, частично такой подход используется, к примеру, в Латвии и Таджикистане.

- *Налоговая проверка.* Процедуры проверки деклараций должностных лиц могут дополняться в конечном итоге и налоговой проверкой. Такие проверки не всегда основаны на юридических текстах, связанных с контролем материального положения, т.е. на практике анализ доходов и активов государственных должностных лиц могут не являться исчерпывающим способом контроля государственных должностных лиц. К примеру, в Литве закон предоставляет Государственной налоговой инспекции право проверять сведения налоговых деклараций,¹² а в Латвии Государственная служба по доходам часто проводит налоговые проверки государственных должностных лиц по просьбе Бюро по предупреждению коррупции и борьбе с ней.

В некоторых странах в нормативно-правовых актах не предусматривается никакой увязки между системами декларирования активов государственными должностными лицами и системами налогообложения, хоть это и не исключает возможности сотрудничества между ними. В частности, данные нередко запрашиваются из налоговых органов для проверки деклараций государственных должностных лиц. Некоторые системы отличаются неэффективностью применительно к контролю материального положения государственных должностных лиц в силу того, что либо проверка деклараций должностных лиц слишком оторвана от налоговых органов, либо сами налоговые органы слишком слабы.

3.7. Нестабильность и устойчивость новых систем

Введение системы декларирования – задача сложная. Сложность особенно повышается там, где подобные системы направлены на решение далеко идущих и многочисленных задач, включая максимальный контроль над конфликтами интересов при одновременном максимально полном контроле материального положения государственных должностных лиц. Опыт показывает, что начальный период проведения в жизнь систем декларирования, как правило, особенно чреват трудностями. Это особенно справедливо в странах со слабым административным потенциалом и пробелами в функционировании системы верховенства закона.

Первые варианты систем декларирования часто не позволяют добиться решения поставленных задач; в них вскоре выявляются многочисленные дефекты. Среди этих дефектов следует отметить возможные недостаточные требования в отношении информации, подлежащей декларированию (либо неудачно сформулированные требования), слабость органов по осуществлению, недостаточность или отсутствие санкций за нарушения, громоздкие процедуры санкций за нарушения и т. п.¹³ В силу этого не приходится удивляться тому, что одной из типичных характеристик стран переходного периода, которые ввели сложные системы декларирования в 1990-х годах и позднее, является большое количество принимаемых впоследствии (нередко серьезных) поправок к изначальным вариантам.

Ниже приводится несколько примеров. Болгарский Закон «О гласности в отношении имущества лиц, занимающих высокие государственные должности» был принят в 2000 году, но в период 2002–2008 гг. к нему ежегодно принимались поправки. В Литве система декларирования была введена в 1998 году, а поправки к действующим правилам принимались в 2000, 2004, 2005 и 2008 годах.¹⁴

Косово ввело свою систему декларирования в соответствии с Законом «О подавлении коррупции» в 2005 году. Декларации были впервые собраны в 2007 году, и в том же году началась разработка отдельного закона о декларировании и контроле активов высокопоставленных должностных лиц. Заявленной причиной необходимости нового закона

стало «расширение охвата закона путем увеличения числа должностных лиц, которые обязаны декларировать свои активы, что позволит Агентству по борьбе с коррупцией осуществлять контроль происхождения активов, а не только контроль за заполнением деклараций, а также посредством введения более четких санкций в случаях отказа от подачи деклараций».¹⁵

На момент подготовки настоящего исследования (сентябрь 2009 года) система в Эстонии была изменена, и соответствующий законопроект находился на рассмотрении в парламенте. В вопроснике Эстонии в качестве основных причин необходимости изменений отмечалась неэффективность системы (слишком широкий круг должностных лиц, подающих декларации, формальный¹⁶ характер данных, формальный контроль и т.п.). Это отчасти свидетельствует о том, что дефекты первоначально принятых систем могут вскрываться только по мере их проведения в жизнь.

Вставка 3.2. Реформа режима декларирования активов – пример Эстонии

Эстония во многих отношениях считается образцовой страной в вопросах этики и политики борьбы с коррупцией. Аналогичным образом, подходы, принятые ею при разработке и реформировании системы декларирования, также могут считаться примерами как самокритичной оценки, так и стремления к самосовершенствованию на основе такой оценки.

Система декларирования активов в Эстонии была создана в 1995 году и претерпевает постоянные преобразования с самого момента своего создания. Нормативно-правовая база данной системы заложена Законом «О борьбе с коррупцией» и Законом «О государственной службе» Эстонии. Так, в соответствии с Законом «О борьбе с коррупцией», члены Государственного собрания, главный судья Верховного суда, премьер-министр, президент Республики, председатель Банка Эстонии и Генеральный ревизор представляют декларации о своих экономических интересах в Специальный комитет по мерам по борьбе с коррупцией (для других категорий должностных лиц, перечень которых содержится в Законе «О борьбе с коррупцией», действует другой режим, сбор их деклараций осуществляется должностными лицами или органами, специально предназначенными для этой цели). Комитет несет ответственность за проверку правильности этих деклараций. Кроме того, Комитет отвечает за надзор за деятельностью членов парламента, особенно в том, что касается ограничений их занятости.

Информация, собранная Комитетом в рамках осуществления Закона «О борьбе с коррупцией», передавалась парламенту и раскрывалась для общественности. Первый доклад на эту тему («Обзор применения Закона о борьбе с коррупцией») был подготовлен и представлен в начале 2000 года. Помимо количественных данных и напоминания о введении профилактических мер в качестве первоочередной задачи, в документе также подчеркивались проблемы, которые были выявлены при применении Закона. Обработка деклараций об экономических интересах была впервые оценена Государственным счетным управлением летом 2000 года. Управление высказало довольно критичное мнение по поводу существующего механизма и пришло к выводу о том, что система контроля деклараций не действует надлежащим образом.

В ходе второго раунда оценки ГРЕКО в 2003 году одна из рекомендаций для Эстонии относилась непосредственно к вопросу декларирования активов. Эстонию призвали «*ix. пересмотреть систему деклараций об активах и интересах государственных должностных лиц, в частности в том, что касается доступа к данным, необходимым для контроля таких деклараций (пункт 54)*». В 2005 году было проведено исследование на предмет выяснения эффективности системы декларирования, которое и выявило конкретные недостатки существующей системы, включая превышение числа гражданских служащих, подающих декларации, над существующими возможностями их обработки, ненадежность форм, учитывая тот факт, что гражданские служащие отчитывались только о тех активах и доходах, которые были непосредственно связаны с ними самими и находились в их личной собственности, но не о тех, которые они имеют в своем распоряжении и которыми пользуются, обременительная система печатных материалов вместо электронных решений и т.п. – все эти проблемы присущи большинству систем декларирования активов в мире. На основании результатов данного исследования и рекомендаций ГРЕКО была инициирована реформа системы декларирования активов, и Министерством юстиции Эстонии был подготовлен новый законопроект, который в 2009 году был представлен на рассмотрение в парламент.

Это новое законодательство направлено на совершенствование ряда элементов, в частности, ограничение числа подающих декларации должностных лиц до такого уровня, который был бы управляемым с точки зрения мониторинга, уточнение категорий активов и обязанность должностных лиц включать те, которыми они на деле пользуются, введение электронной базы данных с предварительно заполненными формами (по аналогии с теми, что были введены в системах налоговой отчетности Дании и Швеции), с использованием данных из различных источников, которые должностные лица просто проверяют и добавляют недостающие данные, введение более высоких стандартов отчетности и более широких инструментов проверки как для Комитета, так и для руководителей соответствующих учреждений, в которых заполняются декларации и т.д.

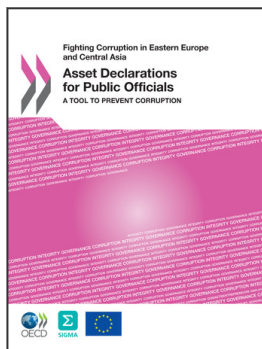
ПРИМЕЧАНИЯ

1. Конституция Колумбии (1991 г.), статья 122.
http://confinder.richmond.edu/admin/docs/colombia_const2.pdf.
2. Примеры таких законов существуют в Азербайджане (Закон «О борьбе с коррупцией», особый закон, в котором излагаются применимые процедуры), Эстонии (Закон «О противодействии коррупции»), Казахстане (Закон «Об усилиях по борьбе с коррупцией»), Латвии (Закон «О предупреждении конфликтов интересов и деятельности государственных должностных лиц»), Литве (Закон «О согласовании государственных и частных интересов на государственной службе»), Черногории (Закон «О предупреждении конфликтов интересов при отправлении государственных функций»), Сербии, Испании (Закон «О несовместимости для членов правительства и высокопоставленных должностных лиц государственной администрации») и в Таджикистане (Закон «О борьбе с коррупцией»).
3. Примеры таких законов существуют в Албании (Закон «О декларировании и ревизии активов и доходов»), Болгарии (Закон «О гласности в отношении имущества лиц, занимающих высокие государственные должности») и Португалии (Закон «Об общественном контроле материального положения выборных должностных лиц»).
4. В Литве государственные должностные лица подают декларации руководителю или уполномоченному представителю руководителя центрального или местного учреждения, в котором они работают, либо другому структурному подразделению (за исключением той категории государственных должностных лиц, которые подают свои декларации главе Официальной комиссии по этике). В Эстонии должностные лица, за исключением особо указанных высокопоставленных должностных лиц, подают декларации должностным лицам, назначенным руководителями учреждений, либо соответствующему органу, имеющему на то полномочия (в случаях, предусмотренных законом, назначенному для этой цели комитету или надзорному совету). В Российской Федерации гражданские служащие, в отсутствие иных указаний, подают свои декларации работодателю (Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации», пункт 1 раздела 20).
5. К примеру, в Албании применяются четыре вида деклараций: *до начала работы, ежегодные/периодические декларации, по завершении пребывания в должности и по требованию*. Источник: ответы на вопросник, представленные Албанией.
6. Данный перечень частично основан на: Klemenčič, G., Stusek, J., Gaika, I. (2007). *Specialised Anti-Corruption Institutions. Review of Models*. OECD Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia. pp.18-19, *www.oecd.org/dataoecd/7/4/39971975.pdf*.
7. Это относится только к органу, ответственному за контроль над конфликтами интересов. Повседневное проведение в жизнь системы декларирования вменяется в обязанность Государственной налоговой службе, для которой не существует никаких особых мер защиты.

8. В некоторых странах управление декларированием активов доверяется учреждениям, чье руководство назначается президентом государства, как, например, в Грузии. Соответственно, в таком случае данные учреждения подотчетны президенту.
9. Затем президент выбирает две кандидатуры из предложенного списка и представляет их на утверждение в Национальное собрание. Национальное собрание утверждает кандидатуру председателя голосованием.
10. К примеру, в Косово директор Агентства по борьбе с коррупцией может быть снят:
 - a. по собственному желанию,
 - b. в случае тюремного заключения за преступные деяния,
 - c. в случае прекращения работы или функций, несовместимых с должностью директора,
 - d. в случае частичной или полной утраты дееспособности по выполнению своих обязанностей,
 - e. в случае нарушения им/ею применимых законов при осуществлении своих обязанностей.Источник: ответы на вопросник, представленные Косово.
11. Закон «О борьбе с коррупцией», раздел 9, положение 1, пункты 8 и 9.
12. Закон «О согласовании государственных и частных интересов в гражданской службе», статья 9.
13. Подробнее на эту тему см. раздел 9.2.
14. Источник: ответы на вопросник, представленные Литвой.
15. Источник: ответы на вопросник, представленные Косово.
16. «Формальный» означает нечто, удовлетворяющее требованиям по форме, но не подкрепляющее достижение поставленных задач по существу.

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.
- Klemenčič, G., J. Stusek and I. Gaika (2007), Specialised Anti-Corruption Institutions: Review of Models, OECD Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia, p. 18, www.oecd.org/dataoecd/7/4/39971975.pdf.
- Transparency International Hungary (2007), Corruption Risks in Hungary: National Integrity System Country Study Part One.
- Yaremenko, S., “Declaration of Assets by Public Officials in Ukraine”, presentation at the seminar “Asset Declarations for Public Officials as a Tool against Corruption” in Belgrade, Serbia, 15-16 October 2009. GRECO (2008), “Second Evaluation Round, Compliance Report on Portugal”, 6-10 October



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

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264118799-8-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.