
Funded
by the European Union
and the Council of Europe



EUROPEAN UNION

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Implemented
by the Council of Europe

Партнерство ЕС/СЕ для надлежащего управления II
Региональный проект «Усиление мер в области предупреждения и
борьбы с экономической преступностью»

ТЕХНИЧЕСКИЙ ДОКУМЕНТ

Красные флажки для определения приоритетности деклараций об имуществе

Разработан:

Тильман Хоппе и Валтс Калниньш
Эксперты Совета Европы

ECCD-PGGII-REG-TP-01/2020

Август 2020

Программа Европейского Союза и Совета Европы «Партнерство для надлежащего управления» (далее - PGG) — это программа сотрудничества для стран Восточного партнерства, которая финансируется Европейским Союзом и Советом Европы и осуществляется Советом Европы.

PGG основывается на приоритетах политики двух организаций в контексте Восточного партнерства и на опыте Совета Европы в области разработки стандартов, мониторинга и методологий сотрудничества. Ее целью является улучшение выполнения ключевых рекомендаций соответствующих наблюдательных и консультативных органов Совета Европы в областях, указанных в Заявлении о Намерениях, подписанном 1 апреля 2014 года Генеральным Секретарем Совета Европы и Европейским Комиссаром по Вопросам Политики Соседства и Расширения.

За дополнительной информацией обращайтесь:

Отдел Экономических Преступлений и Сотрудничества
Управление по Борьбе с Преступностью
Главный Директорат по Правам Человека и Верховенства Закона
Совет Европы
67075 Страсбург CEDEX Франция
E-mail: Zahra.Ahmadova@coe.int
Тел: +33 (0)3 90 21 28 44
Факс: + 33 3 88 41 27 05
www.coe.int/econcrime

Заявление об ограничении ответственности:

Настоящий Технический Документ подготовлен в рамках Партнерства ЕС/СЕ для надлежащего управления II: Региональный проект «Усиление мер в области предупреждения и борьбы с экономической преступностью», финансируемый Европейским Союзом и Советом Европы.

Взгляды и мнения, представленные в настоящем документе, принадлежат авторам и не являются выражением официальной позиции Европейского Союза и/или Совета Европы.



КРАТКОЕ СОДЕРЖАНИЕ	5
1 ВВЕДЕНИЕ	6
1.1 Что такое «красные флажки»?.....	6
1.2 Чем не являются «красные флажки»	7
1.3 Состояние исследовательской деятельности	8
1.4 В чем дополнительные преимущества «красных флажков»?.....	9
1.5 Национальные примеры красных флажков	11
Использование в системе АМЛ и управлении налогообложением	12
2 ЧАСТЫЕ НЕДОПОНИМАНИЯ	13
2.1 Миф 1. Красные флажки — это комплексное решение.....	13
2.2 Миф 2: Красные флажки - самый эффективный инструмент определения приоритетов.....	14
2.3 Миф 3: существует набор красных флажков "передовой практики"	15
2.4 Миф 4: Красные флажки высечены в камне.....	16
2.5 Миф 5: красные флажки не требуют усилий.....	16
2.6 Миф 6: Красные флажки улучшают любую данную систему декларирования	16
2.7 Миф 7: Для каждого возможного нарушения существует красный флажок.....	17
3 ЧТО МНЕ НУЖНО ДЛЯ НАСТРОЙКИ СИСТЕМЫ?	18
3.1 Программное обеспечение.....	18
3.2 Машиночитаемые данные.....	19
3.3 Заключительные данные.....	20
3.4 Рабочая группа.....	21
3.5 Конфиденциальность.....	21
3.6 Регулирование	22
4 ДВА МЕТОДА.....	23
4.1 Обзор.....	23
4.2 Какой метод должен быть отправной точкой?	25
4.2.1 Всегда предпочтительнее комбинация.....	25
4.2.2 Опираясь на существующие записи о нарушениях.....	25
4.2.3 Пуск без регистрации нарушений.....	27
5 МЕТОД 1: СТАТИСТИЧЕСКИЕ ВЫБРОСЫ.....	28
5.1 Что такое выбросы?	28
5.2 Чисто числовые выбросы	28
5.2.1 Описание.....	28

5.2.2	Параметры для определения выбросов.....	31
5.3	Выбросы, экстраполированные из нарушений.....	33
6	МЕТОД 2: ПРАВИЛА МНОГОКРАТНОСТИ.....	33
6.1	Предварительное примечание.....	33
6.1.1	Автономные и комбинированные критерии.....	33
6.1.2	Калибровка пороговых значений.....	34
6.1.3	Простые и расширенные правила.....	34
6.2	Набор 1: Внутренняя согласованность декларации.....	35
6.2.1	Числовые критерии.....	35
6.2.2	Нефинансовые критерии.....	42
6.3	Набор 2: Внешняя согласованность с предыдущими декларациями.....	46
6.3.1	«Скачок» в доходах.....	46
6.3.2	Модели доходов.....	46
6.3.3	«Скачок» в доходах.....	46
6.3.4	Продажа имущества.....	46
6.3.5	Сокращение богатства.....	47
6.3.6	Повторный дополнительный доход.....	47
6.3.7	Повторение одной и той же декларации.....	47
6.4	Набор 3: Внешняя согласованность с другими данными.....	48
6.5	Конфликт интересов.....	48
7	ЧТО МНЕ НУЖНО ДЛЯ ОБСЛУЖИВАНИЯ СИСТЕМЫ?.....	49
7.1	Группа деклараций, прошедших выборочную проверку.....	49
7.2	Непрерывная проверка.....	50
7.3	Корректировка системы декларирования.....	51
7.4	Участие гражданского общества.....	51
8	ОСНОВНЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ.....	53

Краткое содержание

Все органы по надзору за декларированием имущества сталкиваются со следующей проблемой: ежегодно они получают тысячи деклараций, в то время как каждый год могут проверять детально только часть этих деклараций на предмет того, верны ли декларированные данные и не получают ли лица, подающие декларации (далее декларанты), прибыль от незаконного дохода. С одной стороны, можно выбирать декларации на основе общих критериев, таких как должности высокого уровня декларантов или то, работают ли они в конкретном секторе повышенного риска (полиция, налоги и т. д.). С другой стороны, можно искать красные флажки или индикаторы риска в декларациях как таковых (подозрительные предметы или ценности и т. д.).

В настоящем Техническом Документе рассматривается концепция красных флажков, а также преимущества и ограничения их использования. Использование красных флажков при декларировании имущества государственных должностных лиц находится на начальной стадии, при этом имеется небольшое количество предшествующих исследований и национального опыта. В документе говорится, что красные флажки следует использовать вместе с другими методами отбора. Если система красных флажков хорошо развита, она может помочь выявить декларантов, не выполняющих обязательства, которые прошли другие критерии, на них не были поданы жалобы или они не привлекли внимание надзорного органа из-за других нарушений.

Надзорный орган может использовать два метода выявления красных флажков. Один метод основан на текущих статистических выбросах, где должны быть выбраны декларации с экстремальными значениями (например, самые большие сбережения или дополнительный доход). Другой метод основан на определении правил многократности - шаблонов, которые выявляют несоответствие. В статье описаны основные подходы к разработке систем красных флажков, например, выявление систематических признаков, которые в прошлом чаще встречались в группе деклараций с нарушениями, и проверка новых деклараций на предмет наличия тех же признаков (красные флажки).

Создание системы красных флажков основывается на нескольких предпосылках, таких как наличие соответствующего программного обеспечения, машиночитаемых и в целом убедительных данных в декларациях, а также привлечение экспертов различного профиля (юристов, IT-специалистов, статистиков и т. д.). Более того, надзорный орган должен постоянно корректировать и проверять красные флажки, чтобы обеспечить идентификацию несоответствующих деклараций более эффективно, чем на основании чисто случайного выбора. В документе содержится подборка примеров красных флажков, которые надзорные органы могут рассмотреть, адаптировать по мере необходимости и использовать вместе с красными флажками

собственной разработки. Авторы также опирались на опыт использования красных флажков в сфере системы налогообложения и борьбы с отмыванием денег.

Авторы благодарны представителям надзорных органов Франции, Грузии, Черногории, Румынии, Словении и Украины, а также Даниэлю Телесклафу, бывшему председателю MONEYVAL, которые участвовали в онлайн-встречах, состоявшихся 25–26 июня 2020 г., с целью обмена мнениями и обогащения анализа перспективами с точки зрения их практикующих специалистов.

1 Введение

1.1 Что такое «красные флажки»?

«Красные флажки» относятся к неопределенному набору терминов, которые ссылаются на вероятность ошибок, нарушений, рисков и т. д. Подобные термины - индикатор риска¹, предупреждающий знак² или фактор риска³. Все они описывают схожую концепцию: красные флажки — это индикаторы **вероятности** того, что имело место определенное **нарушение** или существует **риск**. Например, в Руководстве по передовой практике проведения комплексной проверки третьих сторон (Всемирный экономический форум, 2013 г.) говорится:

«Красные флажки подразумевают обстоятельства, предполагающие высокий **риск** коррупции, который следует надлежащим образом идентифицировать и снижать с помощью соответствующих мер безопасности.»⁴

Использование красных флажков выходит далеко за рамки предотвращения коррупции. Например, Свод федеральных нормативных актов США (раздел 16 «Рыночная практика») определяет красный флажок как:

¹ Статья 25 часть 1 п.4 Закона Республики Армения «О комиссии по предупреждению коррупции».

² *Директива федерального правительства о борьбе с коррупцией в федеральных органах (2004 г.)*, можно ознакомиться на сайте www.bmi.bund.de. По состоянию на 10 июля 2020 г.

³ *Международный стандарт аудита 240*, можно ознакомиться на www.ifac.org. По состоянию на 10 июля 2020 г.

⁴ Всемирный Экономический Форум (2013) *Руководство по передовой практике проведения комплексной проверки третьих сторон*, можно ознакомиться на www3.weforum.org. По состоянию на 10 июля 2020 г. (выделено мной).

«образец, практическую или конкретную деятельность, которые указывают на **возможное** наличие хищения персональных данных».

В контексте анализа **деклараций об имуществе** государственных должностных лиц красные флажки могут служить инструментом для:

- выбора, какие декларации **анализировать**,
- после первоначального анализа, выбора деклараций для **полной проверки**,
- в условиях стесненного потенциала, какие декларации анализировать **в первую очередь**, а какие позже (в зависимости от имеющегося потенциала).

В других областях обеспечения добросовестности красные флажки могут быть полезны в будущем, например, для определения приоритетности проверки отчетов о политическом финансировании или информации, представленной в реестры бенефициарных собственников. В 2018 году Сообщество Валенсии (Испания) запустило IT-систему для анализа данных, генерируемых администрацией, выявления возможных случаев мошенничества или коррупции и создания автоматических предупреждений, например, о разделенных контрактах, стоворе при проведении торгов или необоснованных периодических платежах в ту же компанию.⁵

1.2 Чем не являются «красные флажки»

Часто заблуждаются, что, если дело является стимулирующим фактором для «красного флажка», это дело должно содержать **нарушение**. Другими словами: красный флажок = нарушение. Это неправильно. Красный флажок относится только к **вероятности**.

Еще одно частое недоразумение - между красным флажком и **подозрением**. Подозрение — это «чувство или убеждение, что кто-то совершил преступление или сделал что-то не так».⁶ Красный флажок — это совсем другое. Это только статистическая вероятность того, что что-то требует дополнительного внимания. По выражению Целевой группы по финансовым мероприятиям

⁵ А.Мас (2018) *Система быстрого оповещения*, презентация на региональном семинаре «Новые подходы и практические инструменты для предотвращения коррупции на местном уровне», Вена, 5–6 ноября 2018 года.

⁶ Cambridge University Press (2020) *Cambridge Dictionary*, можно ознакомиться на <https://dictionary.cambridge.org>. По состоянию на 10 июля 2020 г.

(касающимся отмывания денег)-в контексте предотвращения отмывания денег: «Простое наличие красного флажка не обязательно является основанием для подозрений [...]»⁷

1.3 Состояние исследований

За последние 10 лет международные организации опубликовали растущее число литературы по декларациям об имуществе:

- ОЭСР (2011 г.), Декларации об имуществе для государственных служащих - инструмент предотвращения коррупции, 152 страницы
- Всемирный банк (2012), Государственное учреждение, Частные интересы: Подотчетность через раскрытие доходов и имущества, 172 страницы
- Всемирный банк (2012 г.), Декларации о доходах и имуществе: инструменты и компромиссы, 179 страниц
- Всемирный банк (2012 г.), Использование раскрытия информации об имуществе для выявления политически значимых лиц, 55 страниц
- Всемирный банк (2013 г.), Раскрытие информации о доходах и имуществе: примеры из практики, 276 страниц
- ReSPA (2013 г.), Сравнительное исследование - Декларация о доходах и имуществе на практике, 222 страницы
- Всемирный банк (2017 г.), Получение полной картины о государственных служащих: Практическое руководство по эффективному раскрытию финансовой информации, 149 страниц

Несмотря на заслуживающую одобрения пользу этих международных публикаций и даже если «критерии риска» упоминаются вскользь для определения приоритетов деклараций, в общей сложности 1200 страниц почти не предоставляют **рекомендаций** по следующему простому вопросу: какой будет метод или примерный набор конкретных критериев, которые можно использовать для обозначения деклараций, которые следует проверять? Вероятно, четыре основные причины отсутствия руководства, следующие:

⁷ FATF/OECD (2013) [Уязвимость юристов в сфере отмывания денег и финансирования терроризма](http://www.fatf-gafi.org), можно ознакомиться на www.fatf-gafi.org. По состоянию на 10 июля 2020 г.

- Исследования на данный момент в основном были ориентированы на стандарты, в то время как **практические**, конкретные рекомендации, основанные на отчетах практикующих специалистов, отсутствуют.
- Критерии риска для определения приоритетности проверки деклараций об имуществе обычно являются **конфиденциальными** - надзорные органы не желают, чтобы декларанты использовали критерии для целенаправленного обмана. Поэтому исследования сталкиваются с определенными трудностями.
- Декларирование имущества - довольно **молодая дисциплина**. Практического опыта применения критериев риска для определения приоритетов деклараций об имуществе, подлежащему аудиту, пока нет.
- **Законы** иногда по-прежнему ограничивают выбор для аудита фиксированными критериями, такими как заранее определенные категории государственных служащих.

В результате критерии риска не могут опираться на международные рекомендации и в значительной степени даже на сравнительные примеры.

1.4 В чем дополнительные преимущества «красных флажков»?

Страны используют различные критерии для выбора и/или определения приоритетности деклараций для проверки. Помимо отбора, основанного на оценке риска, в целом существует три основных подхода к отбору:

- Отбор по признакам **предполагаемых нарушений** (уведомления от других государственных органов, обращения граждан, сообщения СМИ и т. д.). Например, Албания: Полный аудит или повторный аудит декларации проводится в любое время Генеральным инспектором, если у него есть данные из законных источников, что ставит под сомнение подлинность и точность данных, содержащихся в декларации должностного лица [...].⁸ Грузия: Основанием для начала мониторинга декларации об имуществе должностного лица является: [...] б) обоснованное письменное заявление.⁹

⁸ Статья 25/1 часть 4 Закона Албании «О декларировании и проверке имущества, финансовых обязательств избранных лиц и некоторых государственных должностных лиц.

⁹ Статья 18¹ часть 1 Закона Грузии «О конфликте интересов и коррупции на государственной службе».

- Определенные группы государственных должностных лиц, декларации которых отбираются **в обязательном порядке** (по служебному положению или по закону). Это высокопоставленные должностные лица и/или должностные лица в секторах или на должностях, которые, как считается, имеют высокий риск коррупции или даже не имеют такого риска, которые должны подвергаться регулярной проверке в связи с их политической подотчетностью. Например, Украина: Декларации должностных лиц, занимающих высокие и особо высокие должности, декларантов, занимающих должности, связанные с высоким уровнем коррупционных рисков, перечень которых утверждается Национальным Агентством, подлежат обязательной полной проверке.¹⁰

Случайный выбор. Например, Грузия: Основанием для начала мониторинга декларации об имуществе должностного лица является: а) случайный выбор Единой электронной системы декларирования [...].¹¹

Все эти методы основаны на разных **предположениях**:

- Конкретные подозрения относительно необъяснимого богатства имеют высокую вероятность оказаться обоснованными, если соответствующая декларация будет проверена;
- Определенные должности имеют более высокий потенциал для получения необъяснимого богатства;
- Декларанты, которые обманывают будут делать это осторожно, чтобы оставаться незамеченными; только случайный выбор может выявлять такие декларации.

Кроме того, предположение о **красных флажках** следующее:

- «Необычные» элементы или образцы в декларации или ряде деклараций с высокой вероятностью связаны с необъяснимым богатством, которое может быть выявлено, если соответствующая декларация будет проверена.

Очевидно, что у каждого из четырех приведенных выше предположений свои достоинства. Все они имеют разную отправную точку, с которой можно связать риск. Например, в то время как обязательный отбор относится к должностному лицу и его/ее должности, красные флажки относятся только к декларации и

¹⁰ Статья 50 часть 1 п. 2 Закона Украины «О предотвращении коррупции».

¹¹ Статья 18¹ часть 1 Закона Грузии «О конфликте интересов и коррупции на государственной службе».

содержащимся в ней данным. Таким образом, ни один из этих подходов не превосходит друг друга, все они **дополняют друг друга**. Важность подхода «красных флажков» заключается в том, что он может добавить еще один угол при выборе соответствующих деклараций и, таким образом, повысить общий уровень проверок, выявляющих необъяснимое богатство.

По крайней мере теоретически, дополнительные преимущества красных флажков — это возможность более четко **сфокусироваться** на потенциально проблемной части группы деклараций. Система, в которой используется хорошо разработанная система красных флажков, может сократить отбор по служебному положению/обязательный отбор или даже полностью отказаться от него, потому что, например, должность более высокого уровня сама по себе не во всех странах является действительным показателем с более высокой вероятностью мошенничества в декларациях. По причинам, приведенным далее в этом документе, надзорный орган должен по-прежнему проводить проверку по крайней мере некоторых деклараций, на основе случайного выбора, но также случайный выбор может быть относительно небольшой после разработки хорошей системы красных флажков. Таким образом, выбор на основе красных флажков — это метод сокращения доли проверок, которые не выявляют нарушений, и достижения более высокого уровня сдерживания при тех же или даже меньших затратах ресурсов.

1.5 Национальные примеры красных флажков

В некоторых странах нормативно-правовая база предусматривает проверку деклараций на основе красных флажков или эквивалентных критериев, например:

- Армения: Комиссия по предупреждению коррупции «проводит [...] анализ деклараций на основе показателей риска [...]».¹²
- Украина: «Декларации, поданные другими декларантами [не занимающими высокие должности], в случае расхождений, обнаруженных в результате логического и арифметического контроля, также подлежат полной проверке».¹³

¹² Статья 25 ч. 1 п. 4 Закона Армении «О комиссии по предупреждению коррупции».

¹³ Статья 50 ч. 1 п. 3 закона Украины «О предотвращении коррупции».

Более того, даже без упоминания критериев риска в национальном законодательстве, некоторые органы по надзору за декларированием имущества применяют определенные критерии риска для выбора деклараций, которые они хотят подвергнуть детальной проверке. Например, в Бутане, Грузии и Индонезии определенный **дисбаланс** входящих и исходящих денежных потоков считается красным флажком.

Использование в системе АМЛ и управлении налогообложением

Финансовые учреждения и определенные нефинансовые предприятия и профессии, а также подразделения финансовой разведки (ПФР) сталкиваются с той же проблемой, что и органы надзора за декларированием имущества. Финансовые учреждения участвуют в большем количестве взаимоотношений с клиентами, а ПФР получают больше отчетов о возможном **отмывании денег** или финансировании терроризма, чем они могут глубоко проанализировать. Таким образом, Целевая группа по финансовым мероприятиям, касающимся отмывания денег (FATF), предоставляет «рекомендации» с

«набором **красных флажков** и показателей для подозрений, которые могут быть использованы для помощи в обнаружении неправомерного использования финансовых систем политически значимыми лицами во время взаимоотношений с клиентами».¹⁴ «Примерами таких красных флажков являются использование корпоративных механизмов для сокрытия прав собственности политически значимых лиц, **информация**, предоставляемая политически значимыми лицами, **несовместимая** с другой общедоступной информацией (например, декларациями об имуществе и опубликованными официальными зарплатами), или ведение бизнеса с политически значимыми лицами, которые связаны со странами с более высоким уровнем риска (например, с теми, для которых FATF публикует отчетность) или с отраслями или секторами с высоким уровнем риска.”¹⁵

¹⁴ FATF/OECD (2013) *Руководство FATF. Политически значимые лица*, можно ознакомиться на www.fatf-gafi.org. По состоянию на 10 июля 2020 г.

¹⁵ FATF/OECD (2013) *Руководство FATF. Политически значимые лица* (Рекомендации 12 и 22), можно ознакомиться на www.fatf-gafi.org. По состоянию на 10 июля 2020 г.

Публикации FATF и Группы «Эгмонт» предоставляют список «красных флажков», который частный сектор и ПФР могут использовать для определения приоритетов полученной информации с учетом рисков.¹⁶

В области **налогов** критерии риска играют не менее важную роль для увеличения налоговых поступлений:

«Большинство управлений налогообложением разработали стратегии аудита с упором на риски несоблюдения требований налогоплательщиками [...]. Этот опыт показал, что эффективная стратегия выбора метода проверки должна выявлять тех налогоплательщиков, которые с наибольшей вероятностью не соблюдают правила, то есть существует **наибольшая вероятность** внесения больших сумм аудиторских корректировок и штрафов. В этом плане многие налоговые администрации разработали стратегии проверок, основанных на методах **оценки рисков**, сопоставимых с теми, которые используются для отбора клиентов в банковской или страховой сфере.»¹⁷

Поскольку ПФР и налоговые органы имеют многолетний опыт, опережающий опыт органов декларирования имущества, орган декларирования имущества должен стремиться к **сотрудничеству** с ними и пытаться извлечь выгоду из их опыта.

2 Частые недопонимания

2.1 Миф 1. Красные флажки — это комплексное решение.

Надзорный орган не должен рассматривать красные флажки как единственный необходимый тип критериев для выбора деклараций для аудита. Красные флажки касаются только деклараций и раскрытой в них информации. Это влечет за собой две слабые стороны: во-первых, всегда существует вероятность того, что один или несколько красных флажков будут **определены «ложно»**.

¹⁶ Группа Эгмонт [EG-Bulletin-02/2019](https://egmontgroup.org), можно ознакомиться на <https://egmontgroup.org>. По состоянию на 10 июля 2020 г.; FATF/OECD (2013) [Уязвимость юристов в сфере отмыывания денег и финансирования терроризма](https://www.fatf-gafi.org), можно ознакомиться на www.fatf-gafi.org. По состоянию на 10 июля 2020 г.

¹⁷ Всемирный банк (2011) [Налоговые проверки с учетом рисков](https://openknowledge.worldbank.org), стр. 20, можно ознакомиться на <https://openknowledge.worldbank.org>. По состоянию на 10 июля 2020 г.; см. также Европейская комиссия (2010) [Руководство по управлению риском нормативно-правового несоответствия для налоговых администраций](https://ec.europa.eu), стр. 26, можно ознакомиться на <https://ec.europa.eu>. По состоянию на 10 июля 2020 г.: «Традиционно многие налоговые администрации концентрировались на этой области риска [риск того, что налоговые поступления будут затронуты, если суммы, указанные в налоговой декларации, неверны из-за ошибки или преднамеренного действия] с намерением определить, какие случаи следует выбирать для проведения аудиторской деятельности».

Например, красный флажок может появиться, если декларация содержит необычно большую сумму наличных денег (например, > 100 000 евро). Однако в действительности после проверки оказалось, что ни одна из этих деклараций не скрывала что-либо противозаконное. Таким образом, красный флажок является «ложным», поскольку он не дает соответствующих результатов (= большее количество проверок с выявлением нарушений). Во-вторых, даже самый изысканный набор красных флажков не принесет эффективность там, где «умные» декларанты подают «гладкую» декларацию (не поднимая никаких красных флажков), но все же скрывают тайные большие суммы доходов или имущества (например, за бенефициарным владением или просто за границей). Другими словами: красные флажки будут эффективны только в случае информации, которая отражена в декларации, и не будут эффективны, если информация не отражена в декларации. Как сказал один специалист из органа по надзору за декларированием имущества: «Проблема не в том, что декларируется, а в том, что не декларируется».¹⁸ Следовательно, красные флажки могут быть только **одним из многих** критериев для определения приоритетности деклараций об имуществе, которые должны проверяться. Наиболее распространенные критерии:

«Произвольная выборка [...], Секторы высокого риска [...], Функции высокого риска [...], Иерархия [...], Красные флажки [...], Направление из другого агентства [...], Жалоба или утверждение [...], СМИ сообщения [...]»¹⁹

К этому списку можно добавить декларации должностных лиц, которые были подвергнуты дисциплинарным или иным санкциям или чьи официальные действия были предметом жалоб.

2.2 Миф 2: Красные флажки - самый эффективный инструмент определения приоритетов

Возможно, что хорошо разработанная система красных флажков станет очень эффективным инструментом определения приоритетов, но такой результат нельзя принимать как должное. Во-первых, нет доступной **статистически**

¹⁸ Грегор Пиржевец, Комиссия по предупреждению коррупции Словении, в беседе с авторами 26 июня 2020 г.

¹⁹ Всемирный банк (2017) *Получение полной картины о государственных служащих*, стр. 71, можно ознакомиться на <https://star.worldbank.org>. По состоянию на 10 июля 2020 г.; см. также *Рекомендация Западных Балкан о раскрытии информации о финансах и прибыли государственными должностными лицами* (2014), по. Е.5: «Выбор государственных служащих должен основываться на случайном выборе, а также на критериях риска», информация доступна на www.respaweb.eu. По состоянию на 10 июля 2020 г.

показательной практики, позволяющей сделать какой-либо обоснованный вывод в этом направлении. Насколько можно судить, Украина - одна из немногих стран в мире, применяющих комплексный свод правил красного флажка. Украина не проводит аудит случайной группы деклараций, которые могли бы служить статистической точкой отсчета для сравнения эффективности. Кроме того, Национальное агентство по предотвращению коррупции начало использовать правила красного флажка только в 2019 году, столкнулось с рядом проблем и рассматривает возможность внесения изменений в систему. Таким образом, еще слишком рано ожидать результатов по эффективности системы красных флажков. Во-вторых, несколько специалистов из органов декларирования имущества в других странах подтвердили, что самый высокий уровень «попаданий» обычно приходится на группу **жалоб** граждан на декларации, в некоторых случаях даже намного выше 90% (в странах, где декларации доступны онлайн и теоретически доступны для электронного поиска). В-третьих, другие критерии определения приоритетов также могут иметь более высокие «показатели эффективности» (например, сосредоточение внимания на декларантах из секторов с высокой распространенностью коррупции в данной стране, таких как полиция, судебные органы или налоги).

2.3 Миф 3: существует набор красных флажков "передовой практики"

Во-первых, на международном уровне использование красных флажков для проверки деклараций об имуществе государственных должностных лиц еще **недостаточно развито**. Во-вторых, в зависимости от общего уровня благосостояния в обществе определенное количество и вид имущества можно рассматривать как красный флажок в одном обществе и как совершенно регулярную модель **благосостояния** в другом. Например, в одной стране наличие 2 или 3 автомобилей может быть красным флажком, а в другой стране - «нормальным явлением». В-третьих, в разных странах коррумпированные чиновники будут использовать разные **методы** сокрытия расходов или легализации богатства и будут оставлять разные **следы**. Методы и отслеживание будут зависеть от уровня контроля и надежности реестров в этой стране. Как правило, чем лучше общее правоприменение, тем больше коррумпированные чиновники будут скрывать незаконное обогащение или частные интересы. Более того, уровень детализации и формат **данных** в декларациях будут влиять на метод определения красных флажков.

2.4 Миф 4: Красные флажки высечены в камне

Красные флажки необходимо **постоянно обновлять**, особенно в первые годы их использования. Поведение коррумпированных чиновников со временем меняется. Например, в какой-то период фиктивные сбережения денежных средств, декларированные вначале, могут быть предпочтительным методом объяснения незаконных доходов, полученных в последующие годы. Когда этот метод начнет привлекать большое внимание или будут развиты технологии, декларанты смогут переключиться на использование криптовалют или переместить имущество в корпоративные механизмы. Система красных флажков должна развиваться вместе с такими изменениями.

2.5 Миф 5: красные флажки не требуют усилий

«Подозрительным может быть все, что угодно»²⁰ - в этом заявлении практикующего специалиста по надзору за декларированием имущества описывается сложность экстраполяции наиболее важных красных флажков из огромного моря вариантов. Для успешного использования красных флажков необходимы несколько стадий: сбор информации, анализ, определение красных флажков, тестирование, обновление с течением времени. Чем сложнее красные флажки, тем больше **аналитических усилий** необходимо приложить. Например, сложные модели взаимоотношений между различными типами декларированных данных или сравнения денежных потоков не могут быть поняты. Работа еще более усложнится, если у надзорного органа не будет аналитического программного обеспечения, которое позволяет проводить статистический анализ прошлых и текущих деклараций и легко проверять данные на основе определенных критериев.

2.6 Миф 6: Красные флажки улучшают любую данную систему декларирования

«Мусор заложишь - мусор получишь» — это разговорное выражение из информатики описывает «концепцию, согласно которой ошибочные или бессмысленные входные данные производят бессмысленный результат».²¹ В переводе на декларации об имуществе это означает: там, где в системах декларирования есть существенные пробелы, использование красных флажков

²⁰ Грегор Пиржевец, Комиссия Словении по предупреждению коррупции, в беседе с авторами 26 июня 2020 г.

²¹ Wikipedia [Мусор заложишь-мусор получишь](https://en.wikipedia.org), можно ознакомиться на <https://en.wikipedia.org>. По состоянию на 10 июля 2020 г.

невозможно или значимость красных флажков будет в лучшем случае ограничена. Например, если система декларирования не требует декларирования стоимости транзакции, любой красный флажок, такой как «стоимость приобретенного имущества несоразмерна доходу», невозможен. В то же время красный флажок, такой как «более трех транспортных средств», ограничен без учета стоимости трех транспортных средств - все они могут быть близки к лому. В этих случаях имеет смысл проводить анализ красных флажков только после того, как будут собраны дополнительные данные (в идеале, в электронном виде) или сделаны оценки, например: источники дохода, полученные от налоговой администрации, стоимость операций с недвижимостью, полученная из кадастра, даты выданных кредитов, полученные в кредитных бюро или аналогичных учреждениях и т. д.

2.7 Миф 7: Для каждого возможного нарушения существует красный флажок

Для определенных **финансовых** нарушений со стороны декларантов не существует соответствующего красного флажка: например, скрытое получение дохода за границей (например, через консультации) и простое хранение его на счете в иностранном банке может никоим образом не отражаться в декларации. Вероятно, никакие красные флажки не предупредят надзорный орган о ситуации, когда дальние родственники являются формальными владельцами имущества (возможно, через корпоративные механизмы), в то время как декларант (тайно) является бенефициарным владельцем.

Помимо этого, на практике большинство красных флажков нацелено на финансовый дисбаланс и, следовательно, на финансовую сторону деклараций: финансовые данные обычно машиночитаемы (например, «ссуда, взятая декларантом» чем предполагаемый пожизненный доход = риск»). **Частные интересы** (конфликты интересов) менее подходят для программирования в алгоритмах: алгоритм не может решить, представляет ли компания мужа судьи частный интерес, который противоречит должностным обязанностям судьи. Программное обеспечение для мониторинга может определять формальные связи между официальными и частными организациями (например, система PREVENT в Румынии²²), но никакое программное обеспечение (пока) не может читать и обрабатывать дела судьи, определять

²² Национальное агентство по неподкупности (ANI) [PREVENT](http://www.uti.eu.com), можно ознакомиться на www.uti.eu.com. По состоянию на 10 июля 2020г.

вовлеченные стороны и полностью оценивать заинтересованные стороны. В большинстве случаев требуется, чтобы человек обнаруживал красные флажки.²³ Несколько очень ограниченных показателей возможны в области конфликта интересов (см. ниже п. 4.5).

3 Что мне нужно для настройки системы?

3.1 Программное обеспечение

Критерии риска необходимо будет запрограммировать в **программное обеспечение**, которое будет сканировать базу данных надзорного органа и отмечать декларации с высоким приоритетом для аудита. По возможности агентства должны избегать проверки вручную на наличие красных флажков. Чтобы применить критерии риска вручную, персоналу необходимо будет проверить каждый набор данных/декларацию и рассчитать, насколько они соответствуют критериям. Одна из целей критерия риска - избежать именно этой ручной работы. Если агентство хочет просмотреть как недавно поданные, так и прошлые декларации, оно должно разработать программное обеспечение, позволяющее обрабатывать архивные декларации. В некоторых случаях это означает, что программное обеспечение сможет обрабатывать декларации разных форматов.

Универсального готового программного обеспечения для обработки деклараций об имуществе не существует. Каждый надзорный орган использует собственное индивидуальное программное обеспечение. Что касается красных флажков, **функциональные возможности** программного обеспечения должны включать следующее:

- Интерфейс для ввода логических правил (например: «если доход > X, то Y»);
- Автоматическая проверка новых деклараций методом красных флажков сразу после их подачи;
- Ретроспективный пользовательский анализ деклараций, заархивированных до внедрения программного обеспечения;

²³ Ниже приведены рекомендации по обнаружению конфликтов интересов с помощью проведения аудитов (в дополнение к автоматическим проверкам рисков): ReSPA/Tilman Норре (2017) [Выявление скрытых конфликтов интересов. Методология для надзорных органов и других заинтересованных сторон. Албанский, Боснийский, Английский, Сербский](#), можно ознакомиться на www.respaweb.eu. По состоянию на 10 июля 2020г.

- Фильтры деклараций по категории должностного лица, области выявления красных флажков (т. е. выбор только той декларации, в которой присутствуют красные флажки, связанные с недвижимостью), наличием формальных нарушений (например, поздняя подача) и т. д.;
- Возможность фиксировать данные о нарушениях, выявленных в прошлых декларациях или основанных на них (включая разбирательства правоохранительных органов и окончательные приговоры по делам, которые изначально были инициированы несоответствиями в декларациях);
- Инструмент для описательной статистики, который позволяет, среди прочего, создавать сводные данные о частоте получения определенных данных (например, распределение деклараций по количеству декларируемых транспортных средств или общей сумме сбережений) и комбинированные таблицы;
- Инструмент для определенной аналитической статистики, такой как логистическая регрессия.²⁴

Надзорные органы, которые в настоящее время имеют программное обеспечение, не предназначенное для мониторинга рисков/красных флажков, должны, по крайней мере, существенно изменить существующую систему, чтобы создать все упомянутые функции. Однако вполне вероятно, что потребуется совершенно новое программное обеспечение.

3.2 Машиночитаемые данные

Критерии риска будут эффективны только в том случае, если доступны **машиночитаемые данные**. База данных деклараций должна гарантировать, что:

- Данные однозначно структурированы (например, должно быть абсолютно ясно, будет ли доход от продажи объекта отображаться в строке изменений имущества или в строке доходов за охватываемый период);
- Форматы данных заранее определены для всех категорий, где это возможно (например, должен быть только один способ указать валюту и

²⁴ Wikipedia [Логистическая регрессия](https://en.wikipedia.org), можно ознакомиться на <https://en.wikipedia.org>. По состоянию на 10 июля 2020г.

другие стандартизированные данные, предпочтительно путем выбора из раскрывающегося списка);

- Машина может считывать данные.

Электронное предоставление деклараций является преимуществом, поскольку оно побуждает декларанта вводить данные в необходимом машиночитаемом формате без необходимости преобразования данных персоналом надзорного органа.

Другой аспект машиночитаемых данных - **автоматический доступ** надзорного органа к другим общедоступным **базам данных**. В идеальных системах, где существует такой автоматический доступ, система красных флажков может быть спроектирована так, чтобы учитывать необычные шаблоны или несоответствие с данными, автоматически извлекаемыми из других баз данных.

3.3 Заключительные данные

Самих по себе машиночитаемых данных недостаточно. Декларанты также должны правильно заполнить формы (формально): красные флажки не оправдывают себя, когда декларации по-прежнему содержат большое количество **формальных ошибок** и преобладающее качество заполненных данных низкое. Например, если декларанты путают, какое значение вводить в поля, или просто не задумываются о том, что вводить в какое поле, красные флажки послужат толчком к **ложным сигналам тревоги**. Специалисты четко обозначают эти формальные ошибки и ложные сигналы как основную причину, по которой системы красных флажков не работают. Сильный «фоновый шум» ложных сигналов эффективно препятствует выявлению серьезных красных флажков.

Окончательные данные зависят в основном от следующих факторов: ясная, точная, убедительная и удобная **форма декларации**; четкие инструкции и другие советы, доступные декларантам; формальный контроль всех проверок для исключения ошибок, прежде чем они приведут к ложным сигналам; эффективные санкции за халатное заполнение деклараций, по крайней мере, в случае неоднократного повторения. Декларации, автоматически заполняемые на основе данных из других публичных реестров, могут значительно повысить качество данных.

3.4 Рабочая группа

Для разработки требований к программному обеспечению и определению критериев «красных флажков», необходим разнообразный опыт. Для этих целей надзорный орган должен создать рабочую группу. Участники рабочей группы должны быть выбраны так, чтобы они представляли следующие компетенции и перспективы:

- юридическая экспертиза последствий нарушений, возможностей и ограничений в получении и использовании данных;
- опыт проверки/расследования для учета практических проблем и определения методов их преодоления;
- IT-опыт в отношении IT-решений, которые будут использоваться в системе;
- статистический опыт в отношении возможностей, которые может предоставить статистический анализ;
- руководство высшего/среднего звена для обеспечения соответствия развития стратегии агентства и получения соответствующей управленческой поддержки;
- где возможно, гражданское общество, СМИ или академический опыт в отношении анализа деклараций.

3.5 Конфиденциальность

Красные флажки не должны быть **общедоступной информацией**. Количество сотрудников, имеющих доступ ко всем критериям риска, должно быть как можно меньше. Это означает, среди прочего, что членство в рабочей группе должно, с одной стороны, обеспечить необходимый опыт и, с другой стороны, включать не больше людей, чем это действительно необходимо. Разработчики программного обеспечения должны иметь соответствующие сертификаты безопасности или их эквиваленты, как того требует законодательство страны.

Специалисты из органов декларирования имущества, а также из сектора по борьбе с отмыванием денег подтвердили, что красные флажки следует хранить в строжайшей секретности. В Словении, например, даже выбор определенной фокус группы, такой как депутаты или судьи, для ежегодного цикла

аудиторских проверок раскрывается только после их проведения. В противном случае декларанты будут заранее знать, что они подлежат аудиту, и смогут повлиять на результат (например, путем создания или удаления бумажных записей о соответствующих денежных потоках или частных интересах). Как отметил Дэниел Телесклаф, бывший председатель MONEYVAL относительно борьбы с отмыванием денег: «Критерии риска для определения приоритетности отчетов — это **самая большая тайна** в подразделении финансовой разведки».²⁵ По тем же причинам **налоговые** органы сохраняют конфиденциальность своих систем, в соответствии с которыми они определяют приоритетность налоговых деклараций, которые должны подлежать детальной проверке. Возможно, единственное известное исключение, в **Украине** правила и значимость каждого правила являются публичной информацией. В результате оценки проекта Европейского союза в 2017 году, была предоставлена следующая рекомендация: «Правила и формула для расчета рейтинга риска, а также любые другие аспекты того, что НАСР считает красным флажком, должны быть конфиденциальными.»²⁶

3.6 Регулирование

В целом использование системы красных флажков — это **внутренняя процедура** надзорного органа в ходе проверки. Таким образом, ему не потребуется (и не нужно) законодательство, при условии, что надзорный орган уполномочен проводить аудит и не ограничен по своему усмотрению способом, исключая красные флажки (например, если законодательство предусматривает аудит только для определенных должностей, для произвольно выбранных деклараций, и в противном случае, в случае жалоб). Вероятно, будет справедливо сказать, что законодательство большинства систем декларирования имущества позволяет устанавливать систему красных флажков по усмотрению надзорного органа.

²⁵ Обмен мнениями с авторами 26 июня 2020 г.

²⁶ ЕУАСИ/Тильман Хоппе/Валтс Калниньш (2017) [Бизнес-процесс проверки электронных деклараций об имуществе в НАСР Украины](http://tilman-hoppe.de), Рекомендация 83, можно ознакомиться на <http://tilman-hoppe.de>. По состоянию на 10 июля 2020 г.

4 Два метода

4.1 Обзор

Надзорный орган может использовать два метода выявления красных флажков. Один метод основан на текущих статистических выбросах. Другой метод основан на определении правил многократности. В таблице ниже приведены основные характеристики обоих методов. В главах 3 и 4 подробно описаны методы.

	Метод 1	Метод 2
Название	Текущие статистические выбросы	Правила многократности
Описание	Этот метод основан на одном основном правиле: Какие декларации выделяются больше всего? Это означает, что проверке подлежат декларации с наибольшим количеством квадратных метров недвижимости, количеством автомобилей, суммой дохода и т. д.	В данном методе используется набор из правил многократности, на основе которых система присваивает декларации определенное количество точек риска. Это такие правила, как «количество автомобилей» $5 = 3$ точки риска». Если в декларациях уровни риска превышают определенный порог, они подлежат аудиту.
Преимущества	Этот метод прост в программировании и понимании. Система, основанная на этом методе, практически не требует обслуживания. Этот метод немного менее	Этот метод описывает конкретные модели рисков и со временем может быть адаптирован к определенному

	<p>предскажем, чем метод 2. Если правила метода 2 известны публично, декларанты могут их обойти (например, правило «более 5 автомобилей = риск» можно переиграть, не объявляя 1 машину или передав ее кому-то вне дома). В методе 1 конкретное контрольное значение менее однозначно: Сколько автомобилей явно выше среднего, 3, 4 или 5? Каждый год это значение может быть разным в зависимости от декларируемых данных.</p> <p>Этот метод подходит также для систем, в которых декларируются ограниченные данные.</p>	<p>практическому опыту.</p>
<p>Недостатки</p>	<p>Модуль не работает с небольшими признаками рисков, такими как статистически маловероятные выигрыши в лотерею, иностранный доход и т. д., если они не являются выбросами. Большое количество деклараций исключается из рассмотрения на основании единого основного правила.</p> <p>Этот метод может быть менее чувствительным в случаях, когда информация не декларируется («официально бедные» люди).</p> <p>Если этот подход известен, декларанты могут убедиться, что они не декларируют слишком много.</p>	<p>Метод требует довольно серьезного обслуживания (определение пороговых значений для каждого правила и их последующая корректировка для достижения желаемого количества приоритетных деклараций).</p> <p>Преимущество подробных правил может не перевесить усилия по определению и обновлению правил.</p> <p>Если правила метода 2</p>

		известны публично, декларанты могут их обойти.
--	--	--

4.2 Какой метод должен быть отправной точкой?

4.2.1 Всегда предпочтительнее комбинация

Пока **нет** никаких предварительных **доказательств** того, что какой-либо из двух методов эффективнее другого. Помимо этого, кажется справедливым предположить, что оба метода могут дополнять друг друга. Следовательно, можно начать с выбора половины деклараций на основе выбросов красных флажков, а второй половины - на основе правил многократности (в дополнение ко всем другим возможным сигналам для аудита). После одного раунда аудитов оба можно было сравнить как друг с другом, так и с контрольной группой произвольно выбранных деклараций (см. также ниже в п. 5.1). Может случиться так, что даже после адаптации с течением времени от одного из двух подходов, возможно, придется отказаться из-за недостаточной эффективности.

4.2.2 Опираясь на существующие записи о нарушениях

Один из подходов к разработке новой системы красных флажков — это анализ предыдущих деклараций путем сравнения тех, которые были признаны соответствующими, с теми, в которых были обнаружены нарушения. Целью анализа является выявление **систематических признаков**, которые чаще встречаются в группе деклараций с нарушениями. Это, однако, применимо к системам, в которых имеется серьезный прошлый отчет об обнаруженных нетривиальных нарушениях. Что касается красных флажков в секторе борьбы с отмыванием денег, Даниэль Телесклаф, бывший председатель MONEYVAL, резюмировал: «Лучшие красные флажки — это те, которые экстраполированы из прошлых дел. Потому что это те случаи, которые действительно произошли».²⁷ Нарушения в предыдущих декларациях могут служить источником информации как для критериев статистических выбросов, так и для правил многократности.

В отношении прошлых деклараций можно провести **логистическую регрессию**. Логистическая регрессия — это статистический инструмент,

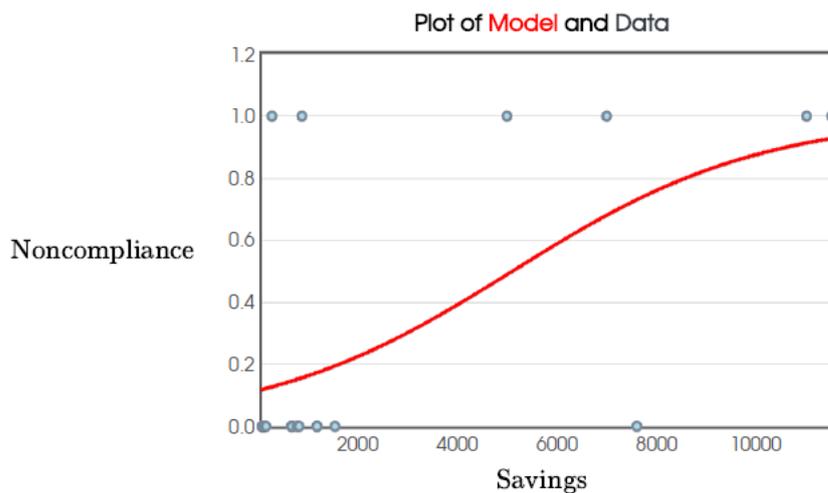
²⁷ Обмен мнениями с авторами 26 июня 2020 г.

который прогнозирует взаимосвязь между одной или несколькими независимыми переменными, например, количеством автомобилей или декларированными сбережениями, и двоичным (да или нет) типом зависимой переменной, например, наличием нарушения. Логистическая регрессия может ответить на такие вопросы, как: «Как изменяется вероятность наличия недеklarированных источников дохода (да или нет) для каждой дополнительной декларированной 1000 денежной единицы в виде сбережений наличности?»

Зависимая переменная будет **двоичной** - совместимой/несовместимой декларацией (значения 0; 1 на вертикальной оси в приведенном ниже вымышленном графике). Независимая переменная будет определенной категорией в декларациях. На приведенном ниже графике (вымышленный пример) мы видим, что декларации со сбережениями приibl. 5000 и выше, скорее всего, не будут соответствовать требованиям, чем соответствовать.²⁸ Статистический отчет этого анализа предоставит вероятности (P) в диапазоне от 0 до 1 для каждого значения независимой ценности (сбережения в этом примере). P = 0 будет означать, что декларация с определенными сбережениями никогда не будет несоответствующей на основании проанализированной выборки деклараций. P = 1 будет означать, что декларация с определенными сбережениями всегда будет несоответствующей.

Обратите внимание на тот факт, что это руководство указывает только на возможное использование этого статистического метода без обзора всех соответствующих технических и математических аспектов. **Профессиональный статистик** должен участвовать в разработке инструмента статистического анализа и интерпретации результатов.

²⁸ График создан на сайте [Stats-website](http://stats.blue), можно ознакомиться на <http://stats.blue>. По состоянию на 10 июля 2020 г.



4.2.3 Пуск без регистрации нарушений

В случае, если нарушения еще не зарегистрированы, надзорный орган должен разработать критерии красных флажков на основе более абстрактных рассуждений. Начните с сочетания методов. Для части, основанной на правилах многократности, рабочая группа должна будет разработать **гипотезы** относительно того, какие особенности могут быть связаны с несоблюдением. К решению задачи можно подойти, задав ряд вопросов:

- Если бы я хотел **скрыть** определенный доход или создать ложное впечатление, что актив был получен на основании законного дохода, как бы я сделал это в декларации? Каким образом это могло оставаться видимым (в виде красных флажков) в декларации?
- Какие данные следует **связывать** с точки зрения здравого смысла и аналитического размышления? Например, наличие определенных характеристик может повлечь за собой затраты на содержание.
- С точки зрения здравого смысла и аналитического размышления, какое **соотношение** между определенными видами данных можно ожидать. Например, каков нормальный верхний предел кредита для человека с определенным доходом?
- Существуют ли критерии риска, которые можно **позаимствовать** у налоговых органов или частных финансовых и страховых организаций?

Адаптируйте правила к способу представления данных в реальной системе декларирования.

5 Метод 1: Статистические выбросы

5.1 Что такое выбросы?

Определение: технически «выброс — это точка данных, лежащая за пределами общей модели распределения».²⁹ Рассмотрим зарплату десяти чиновников в таблице ниже. Заработная плата чиновника 10 выходит за рамки общей схемы.

Должностное лицо	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Заработная плата	900	950	950	1,000	1,000	1,020	1,030	1,100	1,130	4,500

Ключевое предположение, лежащее в основе метода статистических выбросов, состоит в том, что рано или поздно богатство высоко коррумпированных чиновников проявится. Так или иначе это будет отражено в декларации, и, поскольку коррумпированные должностные лица, как правило, становятся богаче честных, их декларации станут заметными из-за необычного уровня доходов, имущества, другой экономической деятельности и т. д. То же предположение применимо и к декларациям членов семей таких должностных лиц.

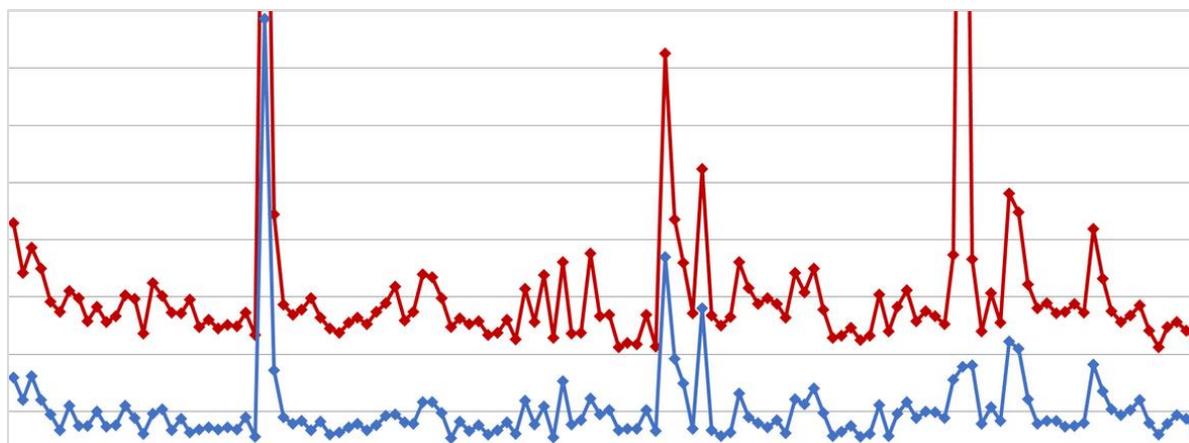
5.2 Чисто числовые выбросы

5.2.1 Описание

Есть несколько способов вычисления выбросов. Например, из каждой финансовой категории формы декларации можно выбрать 20 самых высоких выбросов. В качестве альтернативы система может выбрать самые высокие 10 процентов (дециль) или выбросы, которые превышают определенное значение из среднего. Для некоторых категорий информации могут быть выбраны как самые высокие, так и самые низкие значения. Например, для высокопоставленных чиновников было бы разумно выбрать декларации с наибольшими сбережениями, а также декларации с наименьшими сбережениями или без них.

²⁹ Академия Хана (2020) [Выявление выбросов с помощью правила 1.5xIQR](https://www.khanacademy.org/a/identifying-outliers-using-the-1.5x-iqr-rule), можно ознакомиться на www.khanacademy.org. По состоянию на 10 июля 2020 г.

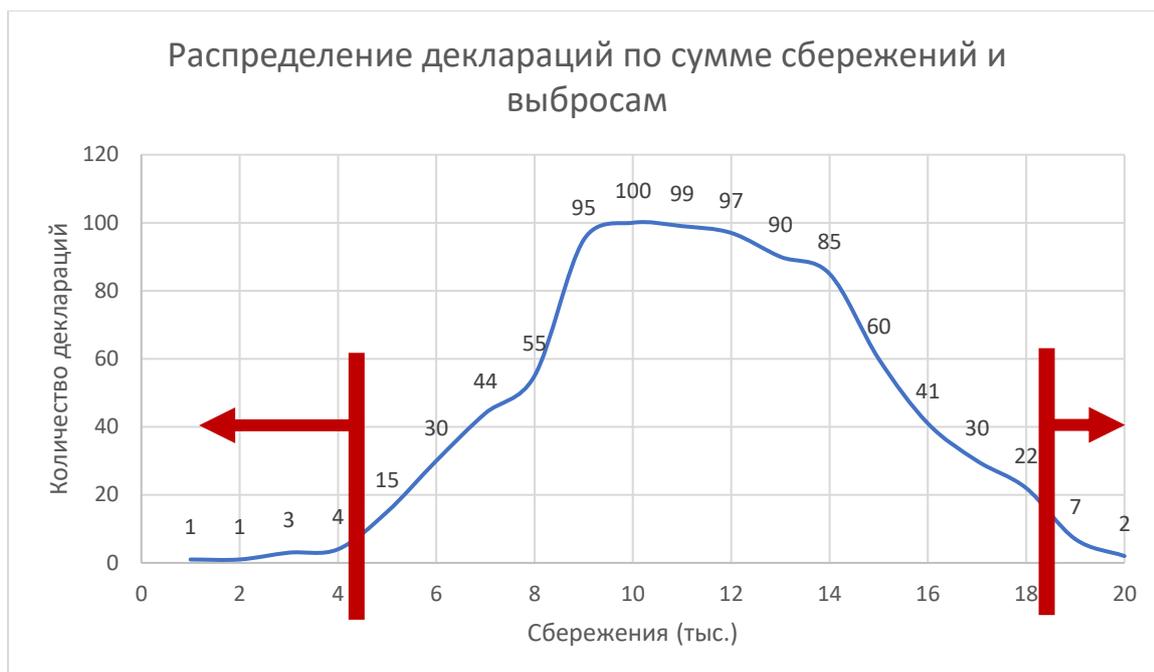
Графический результат работы программного обеспечения с группой деклараций может выглядеть следующим образом:



На этом иллюстративном графике³⁰ каждая точка линии представляет значение в другой декларации. Красная линия может, например, представлять стоимость недвижимости, синяя линия - стоимость ссуд. Таким образом, можно идентифицировать выбросы для каждой линии (наибольшие отклонения от среднего, рассчитываемые системой), идущие вверх. Не существует линии, фиксированной раз и навсегда, чтобы отделить выбросы от «нормальных» значений. Ее можно настроить так, чтобы охватить большую или меньшую долю «пиков», в зависимости от возможностей надзорного органа, предполагаемой вероятности обнаружения несоблюдения и других факторов.

Альтернативное графическое представление (художественный пример):

³⁰ График основан на следующем изображении открытой лицензии в [Wikipedia](https://commons.wikimedia.org), можно ознакомиться на <https://commons.wikimedia.org>. По состоянию на 10 июля 2020г.



Выбросы также могут быть рассчитаны для более сложных индикаторов.

- Соотношение между годовым доходом и долгом.
- Соотношение между годовым доходом и имуществом (или другим типом активов).
- Соотношение между доходом от государственной службы и внешним доходом.
- Годовой рост сбережений, предоставленные кредиты и т. д.

Система, которая идентифицирует выбросы на основе сложных индикаторов, может считаться **гибридным методом** между методом выбросов и методом правил многократности.

Выбросы могут быть рассчитаны для **всей группы** деклараций или отдельно для разных категорий должностных лиц. Например, определенная декларация следователя может выглядеть совершенно средней в общей группе деклараций, в которую входят высокопоставленные чиновники высшего звена. Однако, если сравнивать только чиновников аналогичного уровня и специализации, она может оказаться выбросом.

5.2.2 Параметры для определения выбросов

Точные параметры для определения выбросов будут варьировать в зависимости от формы декларации. В таблице ниже приведены примеры параметров для различных категорий деклараций:

Категория формы декларации	Параметр для определения выбросов (выше или ниже порога)
Доход	
1. Государственные источники доходов чиновника	(неофициальный доход не является риском)
2. Доходы от другой работы или бизнеса	Общая сумма
3. Доходы от определенной разрешенной работы по совместительству, например, от научно-исследовательской, образовательной, культурной, гуманитарной и спортивной деятельности	Общая сумма
4. Доходы от авторских прав, патентов и других прав интеллектуальной собственности	Общая сумма
5. Доходы от членства в органах ассоциаций	Общая сумма
6. Другие доходы	Общая сумма
7. Доходы членов семьи (и аналогичные)	Общая сумма
Имущество	
1. Недвижимое имущество в стране и за рубежом	Общее количество объектов недвижимости, общая площадь в квадратных метрах или стоимость

2. Движимое имущество, подлежащее регистрации	Общее количество или стоимость
3. Дорогое движимое имущество (ценные вещи, коллекции, предметы искусства, животные и т. д.)	Общее количество или стоимость
4. Акции	Общая номинальная/рыночная/покупная стоимость
5. Прочие ценные бумаги и финансовые инструменты (облигации, коммерческие документы, казначейские билеты, страховые полисы, векселя и т. д.)	Общая номинальная/рыночная/покупная стоимость
Депозиты, долги и права требования	
1. Текущий счет (в национальной и иностранной валюте)	Общая сумма
2. Счета в других банках (в национальной и иностранной валюте)	Общая сумма
3. Аренда банковских ячеек	Количество ячеек; ценность содержания, если заявлено
3. Задолженность по займам	Общая сумма
4. Права требования	Общая сумма
Юридические лица и предпринимательская деятельность	
1. Юридические лица при непосредственном участии декларанта	Количество юридических лиц
2. Юридические лица с косвенным участием декларанта	Количество юридических лиц
3. Предпринимательская деятельность	Общая стоимость бизнеса или общая сумма дохода - в зависимости от формы

декларации

Выявление выбросов может быть запрограммировано в программном обеспечении надзорного органа. Это также стандартная функция в электронной таблице Excel.³¹

5.3 Выбросы, экстраполированные из нарушений

Как описано в разделе 2.2.2, можно экстраполировать соответствующие выбросы из группы прошлых нарушений. Например, может случиться так, что в 80% случаев значительной ложной декларации и/или необъяснимого богатства, декларанты декларировали суммы наличных денег > 30 000 евро или декларанты были высокопоставленными чиновниками со сбережениями <100 евро.

6 Метод 2: Правила многократности

6.1 Предварительное примечание

6.1.1 Автономные и комбинированные критерии

В наборе правил многократности некоторые критерии являются настолько серьезными признаками, что они **сами по себе** предполагают необходимость аудита (автономные критерии), тогда как в других случаях, указанная необходимость возникнет только **в сочетании** с 1 или 2 другими критериями. В методологии это можно предусмотреть, присвоив каждому критерию определенное количество баллов риска. Когда декларация удовлетворяет критерии, соответствующие баллы добавляются к оценке декларации. Можно предположить, что для аудита выбирается любая декларация, набравшая 5 и более баллов. Тогда отдельные критерии будут насчитывать по 5 баллов каждый, тогда как другие будут насчитывать меньше баллов. Как и сами правила, в идеале, точки риска должны определяться на основе анализа прошлых нарушений. 5 баллов будут присвоены критериям, которые присутствуют почти исключительно в декларациях, не соответствующих требованиям. Например, критерию X присваивается 5 баллов риска, если в прошлом не менее 80% деклараций, соответствующих критерию, были

³¹ См. инструкции в Интернете: А. Мюррей (2019) [Как \(и зачем\) использовать функцию выбросов в Excel](http://www.howtogeek.com), можно ознакомиться на www.howtogeek.com. Accessed 10 July 2020.

признаны несоответствующими. При отсутствии соответствующих прошлых записей точки риска должны быть определены как гипотезы, основанные на здравом смысле и жизненном опыте, и пересмотрены на основе практики ближайших лет.

Если кто-то хочет еще больше расставить приоритеты для уже выбранных деклараций, можно отсортировать все декларации в порядке общих оценок риска. Декларации с **наивысшими оценками** риска подлежат аудиту (общее количество проверенных деклараций в зависимости от имеющегося потенциала).

6.1.2 Калибровка пороговых значений

Любые пороговые значения являются только **ориентировочными**, и их необходимо понижать или повышать перед началом операций, чтобы уменьшить/увеличить количество помеченных деклараций до подходящего рабочего уровня («игра с различными наборами пороговых значений»). Например, если порог для банковских вкладов в 500 евро приводит к выбору 65% всех деклараций, его, очевидно, необходимо поднять, например, до 5000 евро. Это упражнение по калибровке пороговых значений необходимо регулярно повторять, чтобы адаптироваться к меняющимся условиям жизни и образа жизни. В этом смысле метод 2 — это живой организм.

6.1.3 Простые и расширенные правила

Существуют критерии риска, для которых не требуются большие **усилия при программировании** компьютерной системы (помечены цифрой «1» в столбце «осуществимость» в приведенных ниже таблицах с примерами). Есть и другие, для которых необходимо дополнительное программирование или данные из декларации по приходу (помечены цифрой «2»), но не требующие постоянного ввода внешних данных (например, прайс-лист автомобилей). Для более сложных критериев риска (отмечены цифрой «3») будет необходимо, в частности, вводить внешние данные или дополнительные определения в систему (например, программное обеспечение должно иметь возможность различать внутренние и иностранные счета или внутренних и иностранных партнеров по контракту или сравнивать заявленную стоимость имущества с определенными справочными значениями, такими как прайс-листы или национальные статистические данные).

Система, работающая только с выбранными критериями риска категорий осуществимости «1» и «2», безусловно, может быть достаточно эффективной (учитывая, что в любом случае критерии риска не являются панацеей, см. выше 1.4). Категории осуществимости в приведенных ниже таблицах определены на основе общего опыта и должны быть скорректированы с учетом специфики системы, для которой будут установлены правила.

Обратите внимание, что приведенные ниже критерии являются примерами и должны рассматриваться как каталог, из которого можно выбрать, а не полный рецепт. Осмысленная система красных флажков будет эффективной, даже если количество критериев намного меньше. Это также вполне приемлемый вариант для запуска системы с набором более простых критериев и добавлением более сложных критериев после того, как будет накоплен значительный опыт мониторинга рисков.

6.2 Набор 1: Внутренняя согласованность декларации

6.2.1 Числовые критерии

6.2.1.1 Абсолютные денежные пороги

Описание	Точки риска	Осуществимость
- Банковские сбережения, превышающие сумму X [валюта], умноженную на возраст декларанта/членов семьи	3	2
- Транспортные средства, общая стоимость которых превышает X [валюта], умноженная на возраст декларанта/членов семьи	3	2
- Автомобиль стоимостью более 30 000 €	3	1
- Иностраный доход, превышающий в сумме X [валюта] в год	3	2
- Счета в иностранных банках, превышающие	4	1

общий баланс X [валюта], умноженный на возраст		
- Ссуды или долги третьим лицам на сумму более X [валюта]	3	1
- Ссуды или долги иностранным сторонам на сумму более X [валюта]	4	1
- Внезапная выплата или погашение ссуд, превышающих X [валюта]/год	3	1
- Акции или фондовые бумаги выше инвестиционной стоимости X [валюта]	3	1
- Финансовые инструменты выше инвестиционной стоимости X [валюта]	3	1
- Большой доход от предпринимательской деятельности > X [валюта]	4	3

Примечание. Правила основаны на определенных предположениях. Одно из таких предположений состоит в том, что пожилые люди, вероятно, имеют более ценное имущество. В одних обществах их количество может быть больше, чем в других. Следовательно, каждое допущение такого рода необходимо оценивать и подтверждать в национальном контексте, в котором оно должно применяться.

6.2.1.2 Абсолютные пороги количества элементов

Описание	Точки риска	Осуществимость
- Количество объектов недвижимости более 2	3	1
- Количество автомобилей более 2	2	1
- Более одного автомобиля на 10 лет возраста	3	2

декларанта/членов семьи		
- Количество движимого имущества более высокой стоимости более 10	3	1
- Более трех активов более высокой стоимости на 10 лет возраста декларанта/членов семьи	3	2
- Доли более 50% более чем в 3-х юридических лицах	4	1-3

6.2.1.3 Пороги абсолютного размера

Описание	Точки риска	Осуществимость
- Недвижимость площадью более 500 квадратных метров	4	1
- Недвижимость площадью более 5 квадратных метров, умноженная на возраст декларанта/членов семьи	3	2
- Судно длиной более 7 метров	4	3

Примечание. Вышеприведенные пороговые значения могут быть установлены для разных уровней официальных должностей, чтобы отразить разные уровни доходов и благосостояния.

6.2.1.4 Пороги финансовых отношений между декларированными предметами

Эти пороговые значения связывают выбранные элементы входящих денежных потоков с элементами исходящих денежных потоков:

Описание	Точки риска	Осуществимость
- Текущие сбережения сверх «первоначальных сбережений + доход на занимаемой	5	2

должности/в качестве декларанта»		
- Текущие сбережения сверх «первоначальных сбережений + полученная заработная плата»	3	2
- Текущие сбережения членов семьи превышают 90% от общих сбережений «семья + декларант»	3	2
- Ссуды, предоставленные третьим лицам сверх «первоначальных сбережений + доход на занимаемой должности»	5	3
- Сбережения члена семьи > годовой доход члена семьи	3	2
- Полученные ссуды > годовой заработной платы, умноженной на среднее количество лет, оставшихся до пенсионного возраста члена семьи или декларанта	5	2
- Полученные ссуды > годовой заработной платы, умноженной на (80% расчетных оставшихся лет до пенсионного возраста члена семьи или декларанта)	3	2
- Прочие доходы декларанта > доход на занимаемой должности	5	2
- Доход члена семьи > 2-х кратный доход на занимаемой должности (декларант)	3	2

6.2.1.5 Пороги финансового отношения между входящими и исходящими денежными потоками

Эти пороговые значения относятся к общим входящим денежным потокам и общим исходящим денежным потокам декларантов. Чтобы применить эти пороги, необходимо провести **проверку достоверности** деклараций.

Проверка достоверности сосредотачивает декларированные данные в течение определенного периода времени (обычно в течение года) и направлена на определение общего входящего денежного потока (доход, полученные ссуды, сбережения на начало периода и т. д.) и общего исходящего денежного потока (расходы, кредиты, предоставленные декларантом, сбережения декларанта на конец периода и т. д.). Затем сопоставляются входящие и исходящие денежные потоки. В принципе, оба денежных потока должны быть равны. На практике, учитывая, что многие расходы не декларируются, декларированный входящий денежный поток должен превышать декларированный исходящий денежный поток. Если декларированный входящий денежный поток превышает декларированный исходящий денежный поток на небольшую величину или если входящий денежный поток даже меньше исходящего денежного потока, это свидетельствует о возможном незаконном/незаявленном доходе.³²

Описание	Точки риска	Осуществимость
- Общие декларированные входящие денежные потоки < общие декларированные исходящие денежные потоки	5	2
- Общие декларированные входящие денежные потоки < декларированные исходящие денежные потоки плюс годовой прожиточный минимум, расходы домохозяйств на душу населения или аналогичная величина для декларанта и его/ее зависимых лиц.	4	3
- Общие декларированные входящие денежные потоки > декларированные исходящие денежные потоки не более чем на величину годового прожиточного минимума	3	3

³² Совет Европы/Тильман Хоппе/Валтс Калниньш (2014) *Практическое руководство по обработке и анализу деклараций о доходах и имуществе государственных служащих* (Английский и русский), не предоставляется для всеобщего ознакомления; EUACI/Тильман Хоппе/Валтс Калниньш (2017) *Бизнес-процесс проверки деклараций электронных активов в НАСР Украины*, стр. 27, можно ознакомиться на <http://tilman-hoppe.de>. По состоянию на 10 июля 2020г.; UNODC/ Тильман Хоппе (2019) *Системы декларирования доходов и имущества в Мьянме*, стр. 9, можно ознакомиться на www.unodc.org. По состоянию на 10 июля 2020г.

(или аналогичного показателя), и декларант владеет двумя или более объектами недвижимого имущества, и доход от декларированного имущества отсутствует.		
- Общие декларированные входящие денежные потоки > декларированные исходящие денежные потоки не более, чем на годовой прожиточный минимум (или аналогичный), декларант владеет недвижимостью, которая нуждается в дорогостоящем обслуживании (из-за ее высокой стоимости или большого размера), и доход от декларированного имущества отсутствует.	3	3
- Общие декларированные входящие денежные потоки > декларированные исходящие денежные потоки не более, чем на годовой прожиточный минимум (или аналогичный показатель), и декларант совершил приобретения сверх установленного порогового значения.	3	3
- Общие декларированные входящие денежные потоки > декларированные исходящие денежные потоки не более чем на величину годового прожиточного минимума (или аналогичную величину), и у декларанта имеется основная непогашенная задолженность, превышающая установленный порог.	3	3

6.2.1.6 Пороги отношения к эталонным значениям

Эти пороговые значения соотносят декларированные данные с тем, что в среднем является статистически нормальным в рамках хозяйства.

Описание	Точки риска	Осуществимость
- Годовой прочий доход декларанта на 50% выше, чем средний годовой доход от государственной службы	5	3
- Стоимость недвижимости на 30% ниже справочных значений (справочные значения по почтовым индексам, кластеры почтовых индексов)	5	3
- Годовые сбережения на 50% выше, чем в среднем по стране (согласно национальным статистическим данным)	5	3

Критерии, относящиеся к исходным значениям, могут быть уточнены следующим образом: например, **национальная статистика** может предоставлять данные о среднем доходе и сбережениях, а также о распределении доходов и сбережений по квинтилям. Квинтили — это пять равных групп, на которые можно разделить популяцию по значению определенного параметра. Например, самый низкий квинтиль по доходу — это 20% населения с самым низким доходом. Таким образом, если доход должностного лица попадает во второй квинтиль, а сбережения - в четвертый квинтиль, это, на первый взгляд, можно рассматривать как непропорционально большие сбережения и красный флажок. Говоря обывденным языком, можно сказать, что человек с таким уровнем дохода обычно не имеет таких больших сбережений. См. график ниже. В этом вымышленном примере человек с годовым доходом от 1001 до 10 000 обычно имеет сбережения в банках порядка 401–2000.

Квинтили по годовому доходу	Доходы чиновников	Квинтили по сбережениям	Сбережения чиновников
19,001 – 500,000		25,001 – 3,000,000,000	
14,001 – 19,000		5,001 – 25,000	12,000

10,001 – 14,000		2,001 – 5,000	
1,001 – 10,000	9,000	401 – 2,000	
0 – 1,000		0 - 400	

6.2.2 Нефинансовые критерии

6.2.2.1 Пустые поля

Будет подозрительно, если декларант не впишет данные в определенные поля, в частности:

Описание	Точки риска	Осуществимость
- Члены семьи [старше установленного возраста] существуют, но нет информации о доходе или имуществе членов семьи, или все они установлены на нуле	5	2
- Сбережения/банковские вклады пустые или нулевые	3	1
- Доход декларанта пустой или нулевой	5	1

6.2.2.2 Непустые поля

Определенные виды доходов и имущества могут быть в некоторой степени связаны с риском сами по себе. Следовательно, их присутствие само по себе представляет собой красный флажок (могут быть установлены незначительные пороговые значения, поскольку, например, доход за рубежом в размере нескольких сотен евро может считаться незначительным):

Описание	Точки риска	Осуществимость
- Недвижимость за рубежом	3	1

- Банковские счета за рубежом	3	1
- Доходы за рубежом (включая кредиты)	3	1
- Бизнес/компании за рубежом	3	1
- Самолеты (внутренние и/или зарубежные)	5	1
- Право собственности на иностранные юридические лица в определенных «оффшорных» местах (на сайте FATF есть список «юрисдикций с высоким уровнем риска и других контролируемых юрисдикций») ³³	5	3
- Право собственности на любые иностранные юридические лица.	3	1
- Криптовалюты > X [валюта]	5	1

Примечание. Одним из ключевых допущений в отношении непустых полей в качестве красных флажков является то, что не соблюдавшие требования должностные лица, которые хотят создать, казалось бы, законные входящие денежные потоки или снизить свои исходящие денежные потоки, будут декларировать ложные данные такого рода, которые трудно проверить. Органы мониторинга обычно имеют проблемы с доступом к данным в зарубежных учреждениях.³⁴ Таким образом, значительные доходы или имущество за границей могут рассматриваться как красные флажки.

6.2.2.3 Логические отношения между элементами

Посредством этих порогов осуществляется выявление комбинации полей, которые в действительности маловероятны или даже невозможны:

³³ FATF-GAFI (2019) *Юрисдикции с высоким уровнем риска и другие контролируемые юрисдикции*, можно ознакомиться на www.fatf-gafi.org. По состоянию на 10 июля 2020г.

³⁴ С этой целью ознакомьтесь с «Международным соглашением об обмене данными для проверки деклараций об имуществе», которое вот-вот будет подписано. Присоединиться к соглашению может любое государство или автономная территория, см. RAI-webpage, можно ознакомиться на www.rai-see.org. По состоянию на 10 июля 2020г.

Описание	Точки риска	Осуществимость
- Недвижимость «гараж» +автомобиль «пустой»	2	1
- Доход от бизнеса, но не владение бизнесом	5	2
- Большой долг без имущества в качестве обеспечения	4	1
- Доход от аренды, но не владение соответствующей недвижимостью	4	1

6.2.2.4 Ключевые слова/фразы

Определенные ключевые слова/фразы указывают на фальсификацию легального дохода («Я нашел деньги на улице»). Для этого необходимо, чтобы декларант указал соответствующее ключевое слово или фразу в поле заявления «источник»:

Описание	Точки риска	Осуществимость
- Выигрыш в казино> X [валюта]	5	1
- Лотерея> X [валюта]	5	2
- Находка> X [валюта]	5	2
- Названия некоторых люксовых брендов (Porsche, Patek Philippe и т. д.)	3	3

6.2.2.5 Бизнес-шаблоны

- Доходы от определенных форм бизнеса с небольшой регистрацией/документацией, которые известны как фасадные (в зависимости от законодательства страны: земледелие, сбор дикорастущих растений и	5	3
---	---	---

т. д.)> X [валюта]		
- Владение бизнесом с необычно высокой рентабельностью инвестиций> X%	5	3
- Прибыль от бизнеса, который существует менее 2 лет, но уже является высоко прибыльным> X [валюта]	5	3
- Большой доход от контрактов на консультационные услуги> X [валюта]: это типичные прикрытия для подделки законного дохода. По сравнению с договором купли-продажи трудно доказать, была ли предоставлена консультация вообще и стоила ли она вознаграждения, уплаченного взамен.	5	3

Примечание: некоторые из этих красных флажков не будут обнаружены в ходе автоматической проверки. Например, часто в форме декларации указывается, что доход исходит от определенного предприятия, но она не будет содержать информацию о типе предоставляемых услуг, сфере деятельности или данных об экономических показателях, таких как рентабельность капитала/активов компании. Такие красные флажки могут быть полезны во время аудита, когда уже проводится детальный анализ. А именно, они служат знаками того, что необходимо делать дальнейшие шаги (принцип: никогда не прекращать исследования).

6.2.2.6 Отказ от сотрудничества

Описание	Точки риска	Осуществимость
- Если члены семьи (предположительно) отказываются предоставить информацию декларанту, это вызывает подозрение, что им есть что скрывать или что они пытаются избежать проверки.	5	1
- Если декларанты отказываются сотрудничать, например, давая согласие на	4	1

доступ к своим банковским данным. ³⁵		
---	--	--

6.3 Набор 2: Внешняя согласованность с предыдущими декларациями

6.3.1 «Скачок» в доходах

Описание	Точки риска	Осуществимость
- Увеличение годового дохода более чем на 30% (не считая доходов из государственных источников)	4	2

6.3.2 Модели доходов

- Более 2 лет подряд или в течение 5 лет получение денежных подарков или аналогичного «бесплатного дохода» (выигрыш в казино/лотерее и т. д.) выше X [валюта]	5	2
---	---	---

6.3.3 «Скачок» в доходах

- Более 5 новых позиций имущества (применяется отдельно для каждой категории имущества - недвижимость, автомобили и т. д.)	3	2
- Более 2 лет подряд или два раза в течение 5 лет, приобретение значительных активов, которые остаются у декларанта менее года	5	2

6.3.4 Продажа имущества

- Имущество исчезает без соответствующего дохода	5	2
--	---	---

³⁵ В качестве стандартной функции, например, в Индонезии или Черногории, декларантов просят дать согласие на предоставление доступа к их банковским данным (как необходимое предварительное условие для такого доступа в этих странах).

от продажи		
- - Параметры для имущества изменяются более чем на 10% (например, размер недвижимости указан 200 квадратных метров в 2019 году и 350 квадратных метров в 2021 году; изменение жилой площади и т. д.)	5	3

Примечание. В принципе, любое приобретение или отчуждение крупного имущества может использоваться в качестве прикрытия для необоснованного образа жизни (приобретение по заниженной цене) или незаконного дохода (продажа имущества по завышенной цене). Между тем во многих случаях имущество приобретается или отчуждается совершенно законным образом и в законных целях. Таким образом, помимо сделок с нереалистичной декларированной стоимостью, тревожным сигналом следует считать только необычно частые приобретения/отчуждения.

6.3.5 Сокращение богатства

- Общая сумма сбережений снижается как минимум на 40% и как минимум на X [валюта], в то же время структура всех других активов и кредитов, предоставленных третьим сторонам, остается прежней.	3	3
--	---	---

6.3.6 Повторный дополнительный доход

- Доход от продажи имущества, электронной валюты, казино, лотереи, находок, подарков в сумме превышает X [валюта] более 1 раза в 2 года или более 2 раз за 4 года.	5	2
--	---	---

6.3.7 Повторение одной и той же декларации

- Ежегодный доход > X [валюта], и один и тот же набор значений представлен за более чем 5 лет в каждой декларации (в данном случае предполагается, что декларант с довольно высоким доходом должен	5	2
--	---	---

иметь некоторые декларируемые расходы не реже одного раза в 5 лет).		
---	--	--

6.4 Набор 3: Внешняя согласованность с другими данными

Там, где существует автоматический доступ к внешним базам данных (кадастр, реестр транспортных средств и т. д.), любое существенное несоответствие с такими базами данных также можно рассматривать как красный флажок. Более того, определенные шаблоны, относящиеся к другим декларациям в той же базе данных, можно рассматривать как красный флажок. Например:

- Значительно разные средние уровни имущества для двух или более категорий должностных лиц, которые имеют одинаковый уровень официального дохода, но разные коррупционные риски (на основе предположения, что коррупционные возможности категории высокого риска приводят к накоплению дополнительного имущества);
- Расхождения в случаях, когда декларант заключил сделку с другим декларантом, и такая сделка отражена в декларации только одного из декларантов.

6.5 Конфликт интересов

Разнообразие стандартизированных красных флажков, специально предназначенных для **конфликтов интересов**, довольно ограничено, среди прочего, потому что обнаружение такого конфликта во многом зависит от учета специфики функций и задач должностного лица. Однако возможны некоторые общие признаки конфликта интересов, например:

- Владение декларантом или членом семьи прибыльного бизнеса (в отношении возможных конфликтов интересов при заключении контрактов с работодателем государственного должностного лица);
- В зависимости от местных условий и функций должностного лица: владение каким-либо бизнесом или просто владение акциями;
- Работодатель членов семьи тот же, что и у декларанта (возможны конфликты интересов при приеме на работу этих лиц или в их иерархии);
- Имя члена семьи или его/ее бизнес появляется в базе данных о закупках работодателя декларанта или в любой базе данных о закупках

(возможное содействие такой закупке в пользу члена семьи) или в любой аналогичной базе данных (концессии, субсидии, другая государственная поддержка, государственные контракты, такие как аренда).

7 Что мне нужно для обслуживания системы?

7.1 Группа деклараций, прошедших выборочную проверку

Как упоминалось ранее, в качестве **статистической контрольной** группы необходима группа деклараций, прошедших выборочную проверку.³⁶ Только проверки, основанные на случайном выборе, предоставляют референтную группу без какой-либо предвзятости при выборе. Контрольная группа деклараций может быть относительно небольшой, скажем, 10–15%, когда количество деклараций, которые имеют соответствующий красный флажок, велико, скажем, 1000 или больше. Если количество деклараций с красным флажком меньше, скажем 100, то контрольная группа должна составлять не менее 50%. Слишком маленькая контрольная группа не позволит с уверенностью сделать вывод о том, что декларации с красным флажком, скорее всего, будут несоответствующими, чем декларации в контрольной группе. В идеале точный размер контрольной группы следует определять на основе рекомендаций профессионального статистика. Помимо этого, рекомендации **GRECO** подтверждают необходимость создания группы деклараций, прошедших выборочную проверку («соединение системы раскрытия информации с эффективным механизмом контроля (включая выборочные проверки)»)³⁷ В области **налоговых** проверок существует аналогичная рекомендация:

«Конечно, [...] по крайней мере небольшое количество выборочных аудитов полезно для **целей калибровки**, а

³⁶ Информацию о налогах см. Всемирный банк (2011), *Налоговые проверки с учетом рисков*, стр. 19: «Она [случайная выборка] предоставляет статистически надежные результаты, которые можно использовать для оценки эффективности налоговой системы и потенциальных программ улучшения соблюдения нормативных требований», можно ознакомиться на <https://openknowledge.worldbank.org>. По состоянию на 10 июля 2020г.

³⁷ См. например GRECO (2015) *Отчет об оценке Босния и Герцеговина* (Eval IV Rep (2015) 2E), рекомендация v, можно ознакомиться на www.coe.int. По состоянию на 10 июля 2020г; смотрите также *Рекомендацию* Западных Балкан о раскрытии финансов и доходов государственными служащими (2014), по. Е.5: «Выборка государственных служащих должна основываться на случайном выборе, а также на критериях риска.», можно ознакомиться на www.respaweb.eu. По состоянию на 10 июля 2020г.

выборочные аудиты являются обычным компонентом даже самых сложных стратегий аудита».³⁸

7.2 Непрерывная проверка

Специалисты из сектора борьбы с отмыванием денег, а также из органов надзора за декларированием имущества подтверждают, что с первого раза системы красных флажков всегда производят **слишком много** ударов. В результате красные флажки должны быть «заострены», например, путем повышения пороговых значений, снижения веса некоторых красных флажков или путем введения дополнительных правил, которые будут объединены с существующими.

Независимо от используемого метода, параметры красных флажков должны периодически проверяться. Необходимо сохранить только те параметры, которые приводят к обнаружению **более высокого процента** нарушений, чем случайный выбор. Если декларации, проверенные на основе определенного красного флажка, последовательно возвращают меньшую долю нарушений, чем декларации, выбранные случайным образом, то соответствующий флажок, по-видимому, ведет к отрицательному выбору менее проблемных деклараций. Или методы и инструменты аудита могут оказаться ошибочными и недостаточными, т. е. неспособными доказать нарушения.

Помимо необходимости постоянного «затачивания» красных флажков, постоянная регулировка красных флажков поддерживает **конфиденциальность** системы красных флажков. Даже если - некоторые или все - красные флажки просочились или угадывались на каком-то этапе, декларанты никогда не могут быть уверены, были ли введены новые за это время или были ли пересмотрены существующие.

Самонастраивающиеся системы (например, с использованием искусственного интеллекта), вероятно, все еще представляют собой мечты будущего. Системы красных флажков при проверке деклараций об имуществе в лучшем случае все еще находятся на начальной стадии. Говорить об искусственном интеллекте — значит прыгать на пять шагов вперед, хотя пока

³⁸ Всемирный банк (2011) [Налоговые проверки с учетом рисков](https://openknowledge.worldbank.org), стр. 20, можно ознакомиться на <https://openknowledge.worldbank.org>. По состоянию на 10 июля 2020г.

нет доказательств того, что он реально применим с дополнительными преимуществами, оправдывающими вложения во время и деньги.

7.3 Корректировка системы декларирования

Слишком часто системы деклараций и особенно формы деклараций разрабатываются без четкого представления о том, **какие** данные **необходимы** в деталях для точного и хорошо откалиброванного мониторинга. В результате, например, данные не будут полностью машиночитаемыми, данные, необходимые для красных флажков, могут отсутствовать или появление формальных ошибок со стороны декларантов может быть более вероятным. Поэтому введение красных флажков часто является возможностью реформировать формат декларации об имуществе, чтобы собрать достаточный объем данных и в таком формате, который фактически позволяет выявить как можно больше соответствующих красных флажков.

7.4 Участие гражданского общества

Насколько позволяет общедоступная информация, члены гражданского общества также могут разрабатывать свои собственные методологии выявления красных флажков в декларациях.³⁹ Однако предоставление организациям гражданского общества набора красных флажков, которые использует надзорный орган, вероятно, было бы слишком рискованно в свете конфиденциальности этих красных флажков (см. 1.5.5 выше).

Помимо этого, в Грузии законодатель предусмотрел участие гражданского общества в отборе деклараций об имуществе с учетом рисков. С этой целью в соответствии со статьей 18–1 п. 3–6 Закона о конфликте интересов и коррупции на государственной службе (в редакции 2015 г.) создана **комиссия**, состоящая из представителей гражданского общества:

“3. Декларации государственно-политических должностных лиц, определенных Законом Грузии о государственной службе,

³⁹ См., например, Балканскую Сеть Журналистских Расследований в Албании (2017) [Анализ системы декларирования имущества судей Конституционного суда в Албании](https://birn.eu.com), можно ознакомиться на <https://birn.eu.com>. По состоянию на 10 июля 2020г. Балканская Сеть Журналистских Расследований в Албании (2018) [Анализ системы декларирования имущества судей Конституционного суда в Албании](http://dokumente.reporter.al), можно ознакомиться на <http://dokumente.reporter.al>. По состоянию на 10 июля 2020г. Отчеты были подготовлены по результатам тренингов, основанных на Практическом руководстве Совета Европы по обработке и проверке деклараций о доходах и имуществе (2014): BIRN (17 июня 2016г.) [Пробел в добросовестности: Апелляционный суд Албании решает, что раскрытие информации об активах является причиной красных флажков](https://balkaninsight.com), можно ознакомиться на <https://balkaninsight.com>. По состоянию на 10 июля 2020г.

отобранные Постоянной комиссией, созданной руководителем Бюро, и декларации, отобранные на основе особых факторов, также относятся к категории деклараций об имуществе должностных лиц, подлежащих ежегодной проверке. К особым факторам относятся: **особый риск** коррупции, высокий общественный интерес и нарушения, выявленные в результате мониторинга.

4. В случаях, предусмотренных подпунктом «а» пункта 2 и пунктом 3 настоящей статьи, количество деклараций об имуществе должностных лиц, подлежащих ежегодной проверке, не должно превышать 5% от общего числа должностных лиц в каждом случае.

5. В случаях, предусмотренных подпунктом «а» пункта 2 и пунктом 3 настоящей статьи, декларации об имуществе должностного лица, подлежащие ежегодной проверке, отбираются в начале каждого календарного года.

6. Руководитель Бюро определяет состав Постоянной комиссии в соответствии с пунктом 3 настоящей статьи. **Постоянная комиссия не может состоять из государственных служащих».**

Однако следует отметить, что **на практике** интерес к членству в Постоянной комиссии был довольно низким.⁴⁰ В 2019 году публичный призыв выразить заинтересованность в членстве остался без ответа. Возможная причина может заключаться в том, что вариант подачи жалоб на конкретные декларации об имуществе (с последующим обязательным аудитом) кажется более привлекательным, чем работа в комиссии по определению приоритетов деклараций.

⁴⁰ Смотрите для получения первоначальной информации, OECD (2016) [Антикоррупционные реформы в Грузии, 4-й раунд мониторинга Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией](#), стр. 36, можно ознакомиться на www.oecd.org. По состоянию на 10 июля 2020г: „Постоянная комиссия будет создана главой CSB и будет состоять из 5 представителей неправительственного сектора, которые будут отбираться по принципу «первым пришел», будут работать на общественных началах и сменяться ежегодно. Хотя группа мониторинга не была уверена, что механизм, предложенный для Комиссии, эффективен, НПО подтвердили свое согласие с этой договоренностью и подтвердили высокий интерес и участие в мониторинге деклараций об имуществе».

8 ОСНОВНЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

1. Используйте красные флажки (индикаторы вероятности нарушений) только как **один из многих критериев** для определения приоритетности деклараций об имуществе для аудита.
2. По крайней мере вначале используйте сочетание **двух методов** для выявления красных флажков: текущие статистические выбросы в декларированных данных и набор правил (если $X > Y$, то красный флажок).
3. Если имеется содержательный **прошлый отчет** об обнаруженных нарушениях, проанализируйте предыдущие декларации, чтобы выявить систематические особенности, которые чаще встречаются в группе деклараций с нарушениями, чем в соответствующих декларациях. Определите правила красных флажков на основе системных особенностей.
4. Запрограммируйте критерии для определения выбросов и правила в **программное обеспечение**, которое сканирует базу данных надзорного органа и помечает декларации как имеющие высокий приоритет для аудита.
5. Убедитесь, что декларированные данные **машиночитаемы**, в целом **точны** и **убедительны**, чтобы избежать большого количества ложных красных флажков из-за формальных ошибок.
6. **Регулярно калибруйте** (понижайте или повышайте) пороговые значения для красных флажков, чтобы довести количество отмеченных флажками деклараций до надлежащего уровня и адаптироваться к меняющимся условиям жизни и образа жизни.
7. Поддерживайте статистическую **контрольную группу**: группа деклараций, проверенных на основе случайного отбора.
8. **Регулярно проверяйте** наличие красных флажков. Сохраняйте только те красные флажки, которые приводят к обнаружению более высокого процента нарушений, чем случайный выбор.
9. Сохраняйте **конфиденциальность** красных флажков, чтобы декларанты не могли манипулировать декларированными данными, чтобы избежать

выбора для аудита или подготовки к ожидаемому аудиту, манипулируя бумажными записями о денежных потоках и т. д.

10. Постарайтесь извлечь выгоду из опыта работы с другими системами красных флажков в вашей стране, в частности, с **налоговыми** органами и **Подразделениями Финансовой Разведки**.