



Профессиональные и этические стандарты для парламентариев: Анализ существующей ситуации

ПРОФЕССИОНАЛЬНЫЕ И ЭТИЧЕСКИЕ СТАНДАРТЫ ДЛЯ ПАРЛАМЕНТАРИЕВ: АНАЛИЗ СУЩЕСТВУЮЩЕЙ СИТУАЦИИ

Варшава, 2012 г.



Опубликовано Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ ОБСЕ)
Ul. Miodowa 10, 00-251 Warsaw, Poland
<http://www.osce.org/odihr>

© БДИПЧ ОБСЕ, 2013
ISBN: 978-92-9234-851-9

Все права защищены. Содержание настоящей публикации можно без ограничений использовать и копировать в образовательных и других некоммерческих целях при обязательном упоминании БДИПЧ ОБСЕ в качестве источника.

Дизайн: компания Homework (Польша)
Отпечатано в Варшаве компанией Poligrafus Jacek Adamiak

СОДЕРЖАНИЕ

	Предисловие 5
	Основные положения 8
	Часть I. Подготовка к реформе стандартов парламентской этики 14
	1.1 Причины регулирования поведения 14
	1.2 Пределы регулирования: частная жизнь 21
	1.3 Неприкосновенность парламентариев 22
	1.4 Контекст для проведения реформы 28
	Часть II. Инструменты для реформирования этических стандартов 35
	2.1 Кодекс поведения 38
	2.2 Составление кодекса 42
	2.3 Имущество и интересы 47
	2.4 Выплаты, расходы и парламентские ресурсы 54
	2.5 Отношения с лоббистами 56
	2.6 Другие области для регламентирования 59
	Часть III. Мониторинг и обеспечение соблюдения этических стандартов 66
	3.1 Подача жалобы 68
	3.2 Рассмотрение жалобы 68
	3.3 Санкции за неправомерное поведение 76
	3.4 Административные расходы 78
	3.5 Содействие соблюдению норм 79
	3.6 Обновление и пересмотр стандартов 82
	Выводы 84
	Глоссарий 87
	Избранная библиография 90

ПРЕДИСЛОВИЕ

Ответственность парламента перед обществом и политическое доверие к этому органу являются основополагающими принципами, соблюдать которые обязались все государства-участники Организации по Безопасности и Сотрудничеству в Европе (ОБСЕ). В ходе Копенгагенского совещания Конференции по человеческому изменению ОБСЕ (1990) государства-участники заявили о том, что «воля народа, выражаемая свободно и честно в ходе периодических и подлинных выборов, является основой власти и законности любого правительства». В Парижской хартии для новой Европы 1990 г. государства-участники ОБСЕ единогласно подтвердили, что «демократия, имеющая представительный и плюралистический характер, влечет за собой подотчетность избирателям, обязательство государственных властей соблюдать законы и беспристрастное исполнение правосудия». Наконец, в Стамбульском документе 1999 г. государства-участники обязались усилить содействие «надлежащей практике государственного управления и должностной порядочности» в рамках согласованных усилий по борьбе с коррупцией.

Регулирование поведения парламентариев и нормы депутатской этики чрезвычайно важны для обеспечения веры общества в эффективность, прозрачность и справедливость демократических систем, а также для поддержания в государственных учреждениях культуры, в которой общественные интересы ставятся выше частной выгоды. В парламентских системах существуют различные модели регулирования и осуществления контроля в данной области, и эти модели имеют очевидную тенденцию к «кодификации» стандартов поведения и этики парламентариев, то есть к оформлению стандартов в виде «кодексов поведения». При этом периодически возникающие в странах с парламентской демократией скандалы и противоречия позволяют предположить, что реформа этических норм, проведенная с привлечением всех групп общества, прозрачно и в ходе подробных консультаций, может сыграть важную роль в восстановлении доверия к демократическим системам управления.

Некоторые государства-участники ОБСЕ разработали и приняли принципы и кодексы поведения или этики для государственных должностных лиц и парламентариев. Хотя правила поведения для депутатов существовали и ранее, они обычно ограничивались пределами самого парламента. Кроме того, в последние годы углубляющийся раскол между избирателями и их избранными представителями становится

все более явным фактом. Например, уровень доверия к национальным парламентам в странах Европейского союза снизился с 57% в 2007 г. до 31% в 2012 г.¹

Опросы общественного мнения показывают, что общественность волнуют финансовые вопросы и конфликты интересов; посещаемость парламентских сессий и заседаний комитетов, использование конфиденциальной информации, а также злоупотребление парламентскими выплатами.

При этом в большинстве государств-участников ОБСЕ поведение парламентариев регламентируется статьями национальной конституции и отдельными разделами законодательных актов (правила для лиц, занимающих государственные должности; правила, касающиеся конфликтов интересов, имущественных деклараций и работы парламента; Уголовный кодекс и Кодекс административных правонарушений). Можно возразить, что в таком случае нет необходимости иметь отдельный кодекс поведения или этики для членов парламента. Действительно, многие парламента не составляют кодексов поведения или этики, предпочитая полагаться на профессиональные стандарты, существующие в правовой системе, и в том числе на парламентские правила процедуры и регламент.

По состоянию на 2012 год, 13 парламентав региона ОБСЕ уже приняли кодексы этики и поведения. Казалось бы, это число невелико, однако указанные парламента представляют 607,5 миллионов человек, то есть около 50% населения региона. Более того, принятие кодексов поведения – это развивающаяся тенденция, которая отражает новые явления в обществе (например, более высокие ожидания от избранных представителей, а также спрос среди политиков на более подробные руководящие принципы и рекомендации, касающиеся принятия этических решений).

Хельсинкский документ 1992 г. наделил Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) мандатом по оказанию содействия государствам-участникам ОБСЕ, которым необходимо помогать «создавать, укреплять и защищать демократические институты». В соответствии с полученным мандатом БДИПЧ использует свою программу «Демократическое управление» (Democratic Governance Programme) для того, чтобы осуществлять проекты и вести деятельность, нацеленную на повышение осведомленности о ключевой роли демократических институтов – и особенно парламентав – в соблюдении демократических принципов. Бюро предпринимает данные усилия в сотрудничестве с программами поддержки парламентав, реализуемыми рядом миссий ОБСЕ на местах.

Настоящая публикация была выполнена БДИПЧ с основной целью – разработать практический инструмент, используя научные исследования и практический опыт государств-участников ОБСЕ. Было необходимо определить основные проблемы, вызывающие обеспокоенность, и возможные препятствия, которые следует учитывать при реформировании, разработке и составлении норм парламентского поведения, в том числе и в виде кодексов поведения. Поскольку парламентская этика – быстро меняющаяся область, в данной публикации предпочтение отдается не тщательному анализу и сравнению ситуаций в странах, а краткому обзору существующих кодексов поведения и этики в регионе ОБСЕ. Рассматриваемые практические примеры взяты из тех стран, где существуют подобные кодексы.

1 European Commission, Public Opinion in the European Union – First Results: Standard Eurobarometer 77 [Европейская комиссия, Общественное мнение в Европейском союзе – первые результаты: стандартное исследование «Евробарометр 77»], Spring 2012, p. 13. URL: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb77/eb77_first_en.pdf.

Данное издание, названное «Профессиональные и этические стандарты для парламентариев: анализ существующей ситуации», было задумано как всестороннее, но практическое исследование, содержащее анализ процесса создания и реформирования систем, устанавливающих профессиональные и этические стандарты для членов парламента и регламентирующих их поведение. Цель таких систем состоит в том, чтобы обеспечить соблюдение стандартов. Читатели могут по-разному использовать эту публикацию в своей деятельности:

- Для членов парламента, сотрудников аппарата, а также экспертов из научных учреждений и гражданского общества это издание может служить обзорной публикацией по ключевым вопросам разработки и реформирования профессиональных и этических стандартов для депутатов, подкрепленной примерами и практикой государств-участников ОБСЕ.
- Миссиям ОБСЕ на местах, а также другим международным организациям это исследование даст дополнительный инструмент для расширения экспертных знаний и развития потенциала, а также для обучения и консультирования депутатов и сотрудников аппарата в рамках проектов по укреплению парламентской системы или в ответ на прямые просьбы от парламента.

Мы надеемся, что настоящее издание даст читателям ценный обзор темы и положит начало качественно новому диалогу и обмену мнениями между государствами-участниками ОБСЕ, международными организациями, средствами массовой информации и гражданским обществом по вопросу о регулировании парламентской этики и поведения депутатов.

БДИПЧ выражает благодарность д-ру Элизабет Дэвид-Барретт, которая провела исследование и составила настоящую публикацию. Бюро также благодарит многочисленных рецензентов, исследователей и собственных сотрудников за их работу, без которой данное издание было бы невозможным. Помимо этого, БДИПЧ выражает благодарность миссиям ОБСЕ и парламентам в Сербии, Грузии и Албании за проведение мероприятий, дополнивших наше исследование, и благодарит экспертов, принявших участие в этих мероприятиях.

Посол Янез Ленарчич
Директор Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека

ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

В обязательствах ОБСЕ в области человеческого измерения, касающихся демократических институтов, указано следующее: «Государства-участники признают, что жизнеспособная демократия зависит от существования как составной части национальной жизни демократических ценностей и практики, а также широкого круга демократических институтов».² Это означает, что, помимо построения демократических институтов, чрезвычайно важно обеспечить, чтобы лица, работающие в государственной сфере, соблюдали определенные профессиональные и этические стандарты. Это относится и к странам со зрелой демократией, и к странам, где демократические институты все еще находятся «в процессе построения». Все больше стран в регионе ОБСЕ³ разделяют мнение о том, что профессиональные и этические стандарты для парламентариев чрезвычайно важны для укрепления хорошего государственного управления, добросовестности должностных лиц и верховенства права.⁴

В этой связи Парламентская ассамблея ОБСЕ в своей Брюссельской декларации (2006), признав, что надлежащее государственное управление, в частности в национальных представительных органах, имеет основополагающее значение для нормального функционирования демократии, призвала парламенты государств-участников ОБСЕ:

- разработать и опубликовать строгие стандарты этики и поведения на службе для парламентариев и их сотрудников;
- создать эффективные механизмы представления парламентариями и их сотрудниками общественности финансовой информации и сведений о потенциальных конфликтах интересов;

2 Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению ОБСЕ, Копенгаген, 29 июня 1990 г., Раздел III, п. 26. URL: <http://www.osce.org/ru/odihr/elections/14304>.

3 Данное исследование содержит различные примеры того, каким образом ряд государств-участников ОБСЕ подходит к вопросу о профессиональных и этических стандартах для парламентариев. Для иллюстрации конкретных положений в исследовании приведены соответствующие примеры из опыта этих стран.

4 Термин «профессиональные и этические стандарты для парламентариев» используется в исследовании в качестве общего термина, который обозначает правила и нормы, связанные с ведением парламентской работы. Сюда относятся стандарты, закрепленные в законодательстве и официальных правилах, однако признается и тот факт, что некоторые ожидания общественности в отношении парламентариев основаны на более широком и менее конкретном представлении о том, что такое «этичное» поведение. Понятие «этичное поведение» может меняться со временем; оно определяется местными нормами, а также чаяниями общества в отношении своих политических институтов.

- учредить управление по вопросам соблюдения общественных стандартов, в которое можно будет направлять жалобы, касающиеся нарушения стандартов парламентариями и их сотрудниками⁵.

При этом разработка и внедрение таких стандартов и механизмов станет необходимым звеном между построением институтов демократии и утверждением демократической политической культуры.

Зачем реформировать стандарты?

Существуют четыре основные причины, по которым государства-участники ОБСЕ рассматривают возможность реформирования профессиональных и этических стандартов для парламентариев:

- **Борьба с коррупцией.** Установленные стандарты и регулирование помогают предотвратить злоупотребления служебным положением и иные формы коррупции, поскольку устанавливают четкие правила поведения для депутатов, контролируют их фактическое поведение и предусматривают наказание за нарушения. Роль депутата – это сложная роль, которая может породить ряд этических дилемм. Четкие и последовательно исполняемые стандарты помогают депутатам и сотрудникам аппарата парламента лучше понять, какого поведения ждет от них общество, – особенно после скандалов, возникших в результате непредумышленных ошибок. Регламентирование не должно препятствовать исполнению парламентских обязанностей (например, требуя от депутатов исполнения ненужных бюрократических процедур), но должно создавать справедливые и стабильные условия, в которых депутаты смогут выполнять свои представительские, контрольные и законодательные функции.
- **Улучшение подотчетности и укрепление доверия.** Четкие стандарты парламентской этики улучшают подотчетность, предоставляя общественности и СМИ понятные критерии для оценки поведения депутатов. Если общество считает, что система регулирования вопросов этики является справедливой и эффективной, ему легче доверять парламенту выполнению его работы – ведь оно знает, что любые нарушения будут выявлены, а нарушители будут наказаны⁶.
- **Профессионализация политики.** Исторически сложилось, что членами парламентов становятся люди, имеющие разное образование и опыт и представляющие различные профессии, и такое разнообразие важно для способности парламентариев представлять избирателей. Однако, попав в парламент, депутаты должны придерживаться одних и тех же правил поведения на рабочем месте. Аналогично юристам и врачам, имеющим общие стандарты для всех представителей профессии, членам парламента необходимо четко понимать те нормы, соблюдения которых от них ждут. Четкие стандарты также помогают объединить членов парламента, позволяют им преодолеть очевидные политические различия и вырабо-

5 Парламентская ассамблея ОБСЕ, Брюссельская декларация Парламентской ассамблеи ОБСЕ и резолюции 15-й ежегодной сессии (Брюссель, 2006), с. 40–41. URL: <http://www.osce.org/ru/pa/19801>.

6 Можно возразить, что регламентирование поведения может негативно повлиять на доверие общественности к политикам, поскольку общественности станут известны те скандалы, которые в противном случае остались бы незамеченными. См.: European Commission Study, European Institute of Public Administration. *Regulating Conflicts of Interest for Holders of Public Office in the European Union* [Исследование Европейской комиссии, Европейский институт государственного управления. Регулирование конфликтов интересов в отношении лиц, занимающих государственные должности в Европейском Союзе]. EC EIPA, 2007, p. 121. URL: http://ec.europa.eu/dgs/policy_advisers/publications/docs/hpo_professional_ethics_en.pdf.

тать чувство коллегиальности. Стандарты могут также повысить престиж парламентской работы, помогая привлечь к ней достойных лиц.

- **Соблюдение международных стандартов.** Введение кодексов поведения для государственных должностных лиц, утверждающих добросовестность, честность и ответственность, демонстрирует приверженность страны выполнению и соблюдению общепризнанных международных стандартов и норм. Соблюдение таких норм может быть важным для соответствия условиям вступления в международные организации или для получения международной помощи.

Как реформировать стандарты

Многие парламенты в странах региона ОБСЕ стремятся к реформированию профессиональных и этических стандартов. В настоящем исследовании рассматривается вопрос о том, как создать системы, гарантирующие, что члены парламента будут вести себя *профессионально*, то есть эффективно выполнять связанные с их ролью конкретные комплексы задач, и *этично*, то есть в соответствии с ценностями, которые составляют модель правильного и надлежащего поведения для члена парламента.

Невозможно предписать какое-либо одно, универсальное для всех решение для улучшения стандартов парламентской этики. Наиболее эффективными являются стратегии, учитывающие специфику институциональных и политических условий. Возможно, при проведении реформы следует начать с выявления основных рисков и проблем в своих политических системах, а также принять во внимание международные стандарты, конституционный контекст и существующее законодательство. Такой подход поможет определить, какие инструменты и практические методы необходимы в данных конкретных условиях. Настоящее исследование представляет опыт функционирования систем парламентских стандартов в странах региона ОБСЕ, и является справочником для лиц, проводящих реформу в этой сфере.

Существуют несколько основных инструментов для регулирования различных аспектов парламентского поведения:

- **Кодексы поведения**⁷. Кодекс поведения устанавливает правила поведения лиц, занятых в определенной профессии. В разных конституционных контекстах роль таких кодексов различна. Некоторые представляют собой подробные списки правил, содержащиеся в юридически обязательных документах – например, в парламентском регламенте, как в Германии и Латвии. Другие кодексы – это просто кратко заявленные общие ценности, как, например, в кодексе Палаты общин парламента Соединенного Королевства (хотя он и сопровождается пространными инструкциями). Кодексы не являются обязательными, и многие страны эффективно регламентируют парламентские стандарты и без принятия таких документов. Однако кодексы могут оказаться полезным инструментом, поскольку они сводят воедино все правила и дают критерии для оценки поведения, а также определяют общие ценности и принципы. Более того, для любой страны сам процесс составления такого кодекса может быть чрезвычайно полезным, поскольку он обычно дает начало широкой дискуссии о том, соблюдения каких профессиональных и этических норм можно – и нужно – ожидать от парламентариев. Таким образом, со-

7 Термины «кодекс поведения» и «кодекс этики» иногда используются как взаимозаменяемые, и в разных языках они могут иметь различные коннотации. Мы используем термин «кодекс поведения», однако это относится и к системам, предпочитающим термин «кодекс этики».

ставление нового кодекса может стать отличным способом инициировать процесс реформирования стандартов.

- **Реестры интересов и декларации об имуществе.** Одна из основных угроз профессиональному и этичному поведению парламентариев возникает в результате «конфликта интересов» – ситуации, в которой член парламента должен выбирать между своими обязанностями и требованиями своей работы и своими частными интересами. Большинство парламентаов имеет правила, определяющие, какие параллельные интересы может иметь парламентарий, находясь на своей должности. Некоторые из таких интересов обычно разрешены, однако для предотвращения конфликта можно попросить членов парламента предоставить информацию об их имуществе и интересах. Эти данные либо отслеживаются самим парламентом, либо открыто публикуются. Преимущество раскрытия такой информации заключается в том, что это позволяет СМИ и гражданскому обществу оценить, влияют ли личные интересы депутатов на их работу. Однако при этом необходимо учитывать вопрос о неприкосновенности частной жизни в рамках конкретного местного контекста.
- **Правила в отношении парламентарских выплат и расходов депутатов.** Для эффективного исполнения своих обязанностей депутатам требуются соответствующие ресурсы, и поэтому им полагаются средства от государства на содержание своих местных офисов, оплату командировок и другие необходимые расходы. Однако парламентарии обязаны ответственно подходить к расходованию государственных средств. Парламентарские ресурсы следует использовать исключительно для государственной работы – они ни при каких обстоятельствах не должны использоваться для финансирования кампаний политических партий или для личной выгоды. Свободу использования выплат депутатами необходимо регулировать, с тем чтобы избежать злоупотреблений и поддержать доверие общества к парламенту.
- **Другие аспекты поведения.** Реформа правил поведения также дает возможность свести воедино и решить такие вопросы, как отношения с лоббистами, манера поведения, парламентарская лексика, равное отношение независимо от пола или этнической принадлежности, а также стандарты посещаемости сессий и заседаний. Помимо этого, правила могут определять, как управлять представительством избирателей. Может также потребоваться регулирование вопросов трудоустройства депутатов после завершения депутатского срока, поскольку их возможная работа в частном секторе после работы в парламенте может создать конфликт интересов.

Мониторинг и обеспечение выполнения правил

Установив правила, необходимо разработать четкие и последовательные процедуры для отслеживания нарушений, расследования фактов неподобающего поведения и наказания виновных. Необходимо принять во внимание один очень важный вопрос – следует ли доверять парламенту самому контролировать поведение депутатов (например, при помощи создания специального комитета по этике) или же проведение расследований следует поручить внешнему контрольному органу (например, ведомству по борьбе с коррупцией).

Традиционно предпочтение отдавалось самоконтролю, в основном из-за необходимости обеспечить независимость парламента от исполнительной ветви власти. Однако в последние годы наблюдается движение в сторону внешнего контрольного органа, что отчасти отражает потерю веры в способность парламентаов к самоконтролю в результате ряда скандалов. Внешний контроль часто вызывает больше доверия и считается менее зависящим от политических интересов. Независимо от выбранного подхо-

да важно, чтобы орган, ответственный за соблюдение стандартов профессиональной этики в парламенте, считался легитимным, а процедуры его работы были прозрачными. Любые налагаемые им санкции должны быть соразмерны тяжести проступка.

Инициирование и проведение реформы

Системы, регулирующие парламентскую этику, функционируют лучше всего тогда, когда парламентарии осознают, что это их «собственная» система. Такой результат можно получить, организовав открытый процесс консультаций для обсуждения существующих проблем и разработки путей их решения. Участников рабочих групп, созданных для проведения реформы, следует выбирать в ходе справедливого и прозрачного процесса, и они должны являть собой пример для других, следуя в своей работе принципу прозрачности и декларируя особые интересы своих членов с соблюдением еще более высоких требований, чем требования, обычно предъявляемые к парламенту. Лучше всего, если руководителями или членами рабочих групп будут лица, широко признанные как нравственные лидеры и заслужившие доверие общества. Любая форма регулирования подразумевает административные расходы, которые авторам реформы необходимо учесть при разработке новых правил. Однако значительных улучшений в области парламентских стандартов можно достичь, осуществляя инициативы, направленные на повышения прозрачности и подотчетности, поскольку они являются высокоэффективными с точки зрения затрат.

Чрезвычайно важно, чтобы правила были применимыми на практике и гибкими. Для парламентариев это означает необходимость уведомлять новых членов парламента о правилах с момента их вступления в должность, обеспечивать возможности для регулярного пересмотра и обновления правил, а также предоставлять помощь депутатам, которым требуется консультация по данным правилам. Помимо этого, необходимо информировать общественность и СМИ, поощряя их следить за поведением парламентариев, а также устанавливать разумные пределы наблюдения за частной жизнью членов парламента, с тем чтобы обеспечить им определенную неприкосновенность частной жизни.

Таблица 1. Основные компоненты системы парламентских стандартов

Инструмент	Описание	Цели	Вопросы для анализа
Кодекс поведения	Список принципов и/или правил поведения	Дать членам парламента ясное представление об ожиданиях в отношении их поведения. Улучшить контроль	<ul style="list-style-type: none"> • Соответствие существующему законодательству? • Принципы или правила? • Необходимы ли дополнительные инструкции к кодексу поведения?
Реестр интересов	Централизованный перечень личных интересов депутатов, которые могут повлиять или, как предполагается, влияют на их решения	Гарантировать, что личные интересы не будут влиять на мнение членов парламента	<ul style="list-style-type: none"> • Что необходимо регистрировать? • Кто получит доступ к этой информации? • Как решаются вопросы неприкосновенности частной жизни?
Декларация об имуществе	Заявление, содержащее список всего имущества отдельного члена парламента	Предотвратить коррупцию, обеспечив отслеживание имущества, приобретенного во время нахождения на государственной должности	<ul style="list-style-type: none"> • Как следует подавать декларации (в электронном, бумажном формате и т. д.)? • Следует ли обнародовать декларации? • Должны ли члены семьи подавать декларации? • Можно ли проверять эту информацию, сравнивая ее с информацией в налоговой декларации?
Расходы и выплаты	Правила, определяющие, какие расходы допустимы и как о них следует отчитываться	Гарантировать, что государственные средства не будут потрачены напрасно или использованы в качестве дополнительного дохода	<ul style="list-style-type: none"> • Должны ли отличаться выплаты для различных категорий парламентариев? • Следует ли централизовать расходы членов парламента?
Поведение в зале заседаний	Правила поведения в ходе дебатов, уважительное отношение к коллегам, необходимые и недопустимые выражения, дресс-код	Гарантировать, что парламента работает профессионально и может исполнять свои обязанности; что в нем существует атмосфера уважения к коллегам	<ul style="list-style-type: none"> • Следует ли регламентировать манеру поведения? • Вредит ли дебатам неформальное поведение в зале? • Поддерживается ли гендерное и этническое равенство?
Правила, касающиеся отношений с лоббистами	Правила и ограничения, касающиеся отношений депутатов с лоббистами и группами интересов	Гарантировать, что члены парламента не будут злоупотреблять своим должностным положением, получая от лоббистов деньги в обмен на политическую поддержку	<ul style="list-style-type: none"> • Какую информацию следует включать в реестр лоббистов? • Как определить баланс между «здоровым» лоббированием и неподобающим политическим влиянием?

ЧАСТЬ I.

ПОДГОТОВКА К РЕФОРМЕ СТАНДАРТОВ ПАРЛАМЕНТСКОЙ ЭТИКИ

Настоящее исследование посвящено вопросу проведения реформы профессиональных и этических стандартов для членов парламентов, а также вопросу соблюдения этих стандартов. Нормы парламентской этики могут быть воплощены в формальных институтах (например, в конституции, конкретных законодательных актах и официальных правилах), однако они имеют отношение и к неформальным институтам – таким, как нормы и традиции.

В разделе 1.1 рассматриваются основные причины регламентирования стандартов парламентской этики и норм поведения для членов парламента, а в **разделе 1.2** указаны пределы этого регламентирования.

Раздел 1.3 затрагивает вопрос неприкосновенности парламентариев и способы включения этого понятия в этический кодекс поведения для членов парламента.

Наконец, в **разделе 1.4** рассматриваются общие рамки, определяющие этические стандарты, и указываются четыре различных уровня источников норм: международные нормы, конституционные нормы и национальное законодательство, парламентские нормы, а также общественные нормы и роль политических партий.

1.1 Причины регулирования поведения

Регламентирование этических стандартов создает условия для того, чтобы поведение депутатов не просто соответствовало конституции или законодательству страны, но и отвечало *ожиданиям* общества в отношении того, как должны вести себя члены парламента. Необходимо помнить, что избиратели часто призывают парламентариев к ответу за несоответствие этическим стандартам даже в тех случаях, когда не было явного нарушения закона.

Возможно, разрабатывать и контролировать соблюдение стандартов парламентской этики важно прежде всего потому, что необходимо повысить уровень профессионализма в политике. Во многих профессиях имеются системы стандартов, регулирующие поведение лиц, занятых в данной сфере. Эти правила часто отражены в кодексе поведения, который должны подписать представители конкретной профессии, начи-

ная работу в этой области (или соблюдать который они клянутся в своей профессиональной клятве). Например, врачи с древних времен дают клятву Гиппократу, обязывающую их этически выполнять свои профессиональные функции. Как и представители других профессий, парламентарии должны брать на себя обязанность действовать *профессионально*, то есть эффективно выполнять связанные с их ролью конкретные комплексы задач, и *этично*, то есть в соответствии с ценностями, определяющими модель правильного поведения для члена парламента. В этом нет ничего нового: еще Перикл сделал Афинский кодекс важной основой древнегреческой политики и культуры.⁸ Однако должность парламентария налагает на человека особые обязанности. Членов парламента избирают для того, чтобы они служили общественным интересам, и для этой цели они должны иметь полномочия представлять своих избирателей и возможность в различных формах осуществлять свою контрольную функцию. А такие полномочия несут в себе возможность злоупотребления своим положением и служения скорее личным, чем общественным интересам.

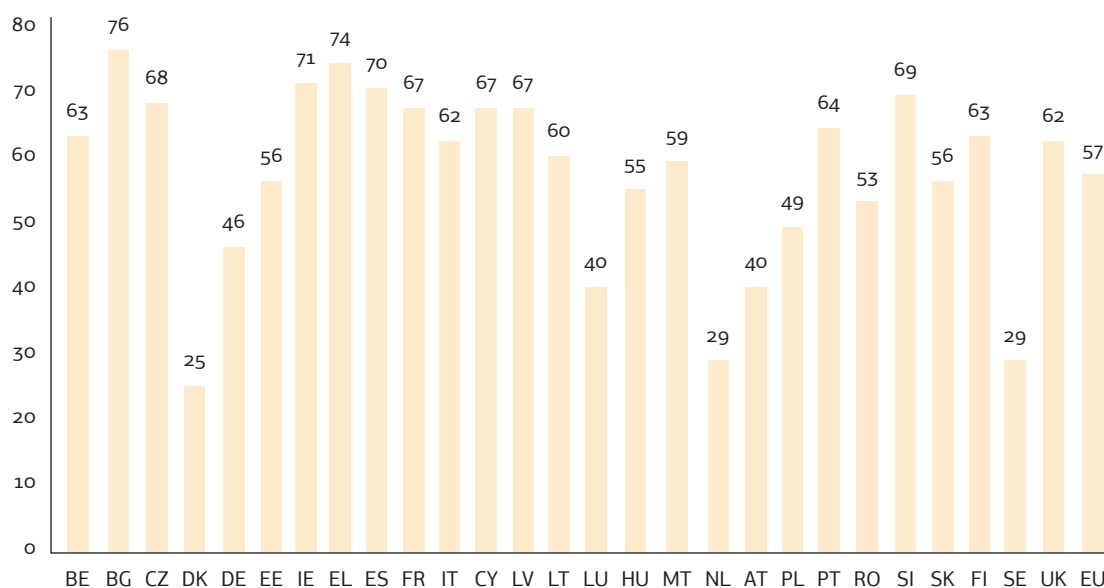
Существует несколько типов неэтичного политического поведения, от которых парламентской системе следует защищаться. Конфликт интересов возникает тогда, когда частные интересы члена парламента «способны неправомерным образом повлиять на выполнение им официальных обязанностей или функций»⁹. Такая ситуация может возникнуть, например, если член парламента владеет компанией в строительной отрасли, а в качестве законодателя должен проголосовать за новый закон, регулирующий технику безопасности в строительстве. Возникает опасность того, что парламентарий может поставить свое стремление получить доход от компании выше своей обязанности служить интересам общества в качестве законодателя. Взятничество имеет место в случаях, когда член парламента получает подарок или плату в обмен на голосование определенным образом по поводу законопроекта либо за привлечение внимания к какому-либо вопросу в ходе дебатов. Членов парламента также можно обвинить в злоупотреблении служебным положением или государственными средствами, если они используют свои полномочия или парламентские ресурсы, чтобы удовлетворить свои личные интересы за счет интересов общества. Парламентарии, использующие свои полномочия или государственные ресурсы в интересах своих друзей или членов семьи, могут быть обвинены в nepотизме (кумовстве).

Недавний опрос, проведенный «Евробарометром», показал, что во многих странах Европейского союза подобные формы коррупции воспринимаются как широко распространенные среди местных политиков (см. схему 1 ниже).

8 Gilman, Stuart. Ethics Codes and Codes of Conduct as Tools for Promoting an Ethical and Professional Public Service: Comparative Successes and Lessons [Гилман, Стюарт. Кодексы этики и кодексы поведения как инструменты в поддержку этической и профессиональной государственной службы: сравнительные успехи и уроки]. Washington DC, PREM/World Bank, 2005, p. 3.

9 OECD, Managing Conflict of Interest in the Public Service: OECD Guidelines and Country Experiences [ОЭСР, Разрешение конфликтов интересов на государственной службе: руководящие принципы и опыт стран], 2003; ОЭСР, Декларации активов для государственных служащих: инструмент для предотвращения коррупции. ОЭСР, 2011, с. 32. URL: <http://www.oecd.org/daf/briberyininternationalbusiness/48973261.pdf> (англ.). Примечание: Конфликты интересов необязательно являются формой коррупции, но они представляют собой риск коррупции.

Схема 1. Восприятие коррупции среди национальных политиков в Европейском союзе¹⁰



Чрезвычайно важно, чтобы общество доверяло парламенту и чтобы все очевидные злоупотребления расследовались, а виновные в случае необходимости наказывались. Требования реформирования парламентских стандартов или введения новых правил нередко возникает в результате какого-нибудь скандала, в котором замешан отдельный член парламента или группа парламентариев и который вызвал обвинения в злоупотреблении общественным доверием. Политические скандалы, в особенности касающиеся этики, могут нанести очень серьезный вред восприятию легитимности в демократическом государстве, но могут также создать возможность для реформирования или ужесточения норм, регламентирующих поведение парламентариев¹¹.

«Почему необходимо разработать кодекс поведения? Избранники народа очень часто забывают, что должны работать в интересах общества, а не в своих личных интересах. Члены парламента часто забывают, что они не должны поддерживать интересы отдельных лиц или групп лиц, желающих получить какую-либо личную выгоду – прямую или косвенную. Об этом и должен напоминать им этот кодекс» (Нермина Капетанович, член парламента Боснии и Герцеговины).

[Комментарий был высказан на Конференции ОБСЕ «Стандарты этики и поведения для парламентариев», состоявшейся в Белграде в ноябре 2011 г.]

10 Вопрос звучал так: «Полагаете ли Вы, что дача и получение взяток и злоупотребление служебными полномочиями в целях личной выгоды широко распространены среди следующих категорий лиц?» (Варианты: политики на национальном уровне; политики на региональном уровне; политики на местном уровне). Используются сокращения названий стран в соответствии со стандартом ISO 3166 Standard Country Codes. См.: European Commission, Attitudes of Europeans towards Corruption, 2009, Special Eurobarometer 325 [Европейская комиссия, Отношение европейцев к коррупции (2009), специальное исследование «Евробарометр 325»], p. 28. URL: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_325_en.pdf.

11 Stapenhurst, Frederick and Pelizzo, Riccardo. Legislative Ethics and Codes of Conduct (WBI Working Papers) [Стэпенхерст, Фредерик, и Пелиццо, Риккардо. Законодательная этика и кодексы поведения (Документы Института Всемирного банка)]. Washington DC, World Bank Institute, 2004, p. 4.

Действительно, скандалы сыграли очень важную роль, послужив толчком к реформированию парламентских стандартов во многих странах. В Соединенных Штатах Уотергейтский скандал (1974) создал предпосылки для принятия закона «Об этике в правительстве» (1978), установившего требования в отношении раскрытия финансовой информации сотрудниками и должностными лицами, работающими в законодательных, исполнительных и судебных органах. В 1996 г. в результате дела о «наличных в обмен на вопросы» выяснилось, что некоторые члены парламента Соединенного Королевства получали взятки наличными за то, чтобы поднять определенные вопросы на заседаниях парламента. После этого скандала премьер-министр поручил Комитету по стандартам публичной сферы пересмотреть стандарты поведения на государственной службе в Соединенном Королевстве. Принятые в результате «принципы Нолана» были в дальнейшем использованы Комитетом по стандартам и привилегиям Палаты общин при составлении первого кодекса поведения для депутатов Соединенного Королевства¹².

Недавно, в январе 2011 г., три члена Европейского парламента были засняты на камеру в момент, когда они, очевидно, выражали готовность «протолкнуть» поправки к законам в обмен на денежное вознаграждение. Один из парламентариев, по сообщениям, хвастал тем, что получает сотни тысяч евро от других лоббистов¹³. Этот скандал привел к тому, что в Европейском парламенте был составлен новый кодекс поведения, который однозначно запретил получение вознаграждений в обмен на поддержку при голосовании. Этот кодекс, вступивший в действие в январе 2012 г., также требует от членов Европарламента декларировать деятельность, которая может привести к конфликту интересов; запрещает получение депутатами подарков стоимостью более 150 евро и предусматривает создание комитета из пяти членов для предоставления консультаций по поводу кодекса и расследования предполагаемых нарушений¹⁴. Возможные санкции включают лишение суточных выплат на срок от двух до десяти дней, отстранение от парламентской работы – за исключением права на голосование¹⁵ – на срок от двух до десяти дней, и даже потерю выборной парламентской должности (например, должности председателя комитета).

Этот же скандал послужил толчком к проведению реформы в Австрии. Комментируя данный инцидент, один из австрийских экспертов заявил следующее:

«[Случай в Европейском парламенте] выявил слабости австрийской системы, поскольку, будь этот член Европарламента депутатом парламента Австрии, подобное действие не было бы наказуемо по австрийскому законодательству»¹⁶.

Вскоре после скандала одна из политических партий, представленных в парламенте Австрии, опубликовала «Декларацию об этике», в которой осуждались политики,

12 В результате Комитет утвердил так называемые «Принципы Нолана» для публичной жизни. Эти принципы считались необходимыми «для всех аспектов общественной жизни» и включали в себя бескорыстие, добросовестность, объективность, подотчетность, открытость, честность и лидерство. Более подробную информацию можно найти по адресу: http://www.public-standards.gov.uk/About/The_7_Principles.html (англ.).

13 The Sunday Times, “Euro MPs exposed in ‘cash-for-laws’ scandal” [Члены Европарламента замешаны в скандальном получении взятки за законы], 20 March 2011. URL: <http://www.thesundaytimes.co.uk/sto/news/insight/article582604.ece>.

14 Кодекс является Приложением 1 к «Регламенту Европейского парламента» (Брюссель, 2012 г.). URL: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+RULES-EP+20120110+ANN-01+DOC+XML+Vo//EN&language=EN&navigationBar=YES> (англ.).

15 Право голоса не отбирается потому, что это воспрепятствовало бы представительству избирателей, а также могло бы изменить большинство парламентской группы.

16 Профессор д-р Мелани Салли, вице-президент австрийского Института парламентаризма и вопросов демократии (Institute for Parliamentarism and Democracy Questions). Комментарий был сделан в письменных материалах, предоставленных для данного исследования БДИПЧ ОБСЕ.

действующие в собственных финансовых интересах, и которая призывала их действовать, исходя из убеждений, и руководствоваться идеалами (с тех пор партия переработала эту декларацию в новый партийный кодекс поведения). Событие вызвало серьезные политические дебаты летом 2012 г. в попытке восстановить доверие к политикам парламент Австрии принял так называемый «Пакет прозрачности», в который вошли новые законы о финансировании политических партий с ограничениями на пожертвования и спонсорство, а также новые законы о лоббировании и получении подарков¹⁷. Были также ужесточены законы о запрете на совмещение постов, и депутаты теперь должны предоставлять более подробную информацию о доходах, полученных вне парламента, а также информацию о почетных должностях¹⁸.

Однако реформы не всегда являются результатом скандалов. Существует широко распространенная тенденция развития прямого регулирования для ряда государственных должностей. В странах с молодой демократией реформа нормативных документов, касающихся стандартов, может быть направлена на создание или изменение политической культуры. В странах с более зрелой демократией реформа парламентских стандартов часто вызвана либо возникшим в среде парламентариев ощущением, что такая реформа является требованием современной политической жизни, либо пришедшим в ходе очередной проверки пониманием того, что действующие правила больше не работают так, как надо. Также все чаще регламентируется деятельность учреждений, взаимодействующих с парламентариями и государственными должностными лицами. Например, во многих странах вводятся кодексы поведения для лоббистов.

Наличие четких стандартов облегчает функционирование демократической системы, помогая другим институтам обеспечивать подотчетность парламента и депутатов. При этом четкие стандарты могут оказаться полезными для парламентариев в условиях, когда над ними пристально наблюдают СМИ. Арьен Вестерхофф, представитель парламента Нидерландов, объяснил причины таких реформ в своей стране следующим образом:

«Возникло мнение, что было бы правильным и в духе времени обезопасить репутацию нашего парламента и его членов от любых ложных обвинений»¹⁹.

Необходимость защитить репутацию парламента часто упоминается прямо в кодексах поведения: например, в кодексе этики польского Сейма одним из пяти основных принципов является «забота о добром имени Сейма»²⁰.

Однако единого мнения о том, как должны вести себя депутаты, может и не быть. Часто возникают разногласия относительно того, что есть «правильное» поведение, а какие действия следует признать коррупцией. То, что допустимо в одной стране, может быть недопустимо в другой, а поведение, приемлемое десять или двадцать лет назад, сегодня может порицаться.

17 Bundeskanzleramt, Austria, "Federal government adopted 'transparency package'" [Ведомство федерального канцлера Австрии, «Федеральное правительство утвердило «пакет прозрачности»]. URL: http://www.bka.gv.at/site/infodate__21.05.2012/7648/default.aspx?id47762.

18 Некоторые законы этого пакета вступили в силу 1 июля 2012 г., другие вступят в действие 1 января 2013 г. Более подробная информация о принятых законах приведена на главной веб-странице австрийского парламента (в настоящее время только на немецком языке): http://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR_2012/PK0550/.

19 Телефонное интервью, проведенное в рамках данного исследования 30 сентября 2011 г.

20 Подробную информацию см. по адресу: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/zep.htm> (польск.).

Некоторые из этих противоречий можно проиллюстрировать следующими вопросами:

- Допустимо ли, чтобы члены парламента принимали на работу своих супругов или детей в качестве своих помощников, получающих зарплату от государства?
- Допустимо ли, чтобы члены парламента получали финансирование на содержание своего офиса, расположенного в принадлежащем им помещении?
- Подобаает ли члену парламента принимать подарки или пользоваться гостеприимством крупных компаний, расположенных в его избирательном округе?
- Должны ли парламентарии назначать свое собственное жалование?
- Следует ли позволять депутатам занимать должность мэра города параллельно с их должностью в парламенте? Следует ли позволять им входить в правления компаний?
- Должен ли вызывать обеспокоенность тот факт, что депутат, работавший, например, в парламентарском Комитете по обороне, после окончания депутатского срока поступает на работу в компанию оборонного сектора?
- Этично ли для члена парламента получать средства на предвыборную борьбу от компании, имевшей прямую выгоду от того, как этот депутат голосовал в парламенте?
- При каких обстоятельствах допустимо лишение члена парламента иммунитета от уголовного преследования? Кто должен принимать такое решение?

Иногда ответы на эти вопросы даны в конституции страны или ее законодательстве. Однако в большинстве политических систем, по крайней мере, некоторые из этих вопросов представляют собой дилемму, на которую нет четкого ответа, но которая может вызывать скандалы, подрывающие доверие общественности к парламенту и иногда стоящие депутату его места в законодательном органе. При решении некоторых из этих дилемм депутатам должны помогать профессиональные стандарты.

Неопределенность в отношении того, что этично, а что нет, чаще возникает в странах, находящихся в процессе демократизации, когда от старых норм уже отказались, а новые еще не подготовили. Однако во всех странах стандарты – и ожидания в отношении поведения депутатов – меняются со временем. Хотя системы регулирования стандартов используют международные обязательства и опыт других государств, они в конечном итоге должны разрабатываться в самой стране с учетом ее конституционного устройства и политической культуры.

«Когда депутаты от разных партий свободно устанавливают, путем диалога и компромисса, систему этических норм, которые они соблюдают и провозглашают..., можно ожидать, что наши граждане будут оценивать нас положительно и будут нас поддерживать».

Председатель Народной скупщины Сербии Славица Джуквич-Деянович (комментарий был дан на конференции ОБСЕ в Белграде в ноябре 2011 г.)

«Необходимо обеспечить приток новых людей в политику и сделать это, стараясь соблюдать самые высокие стандарты».

Член парламента Джим О'Кифф (сказано в ходе дебатов в нижней палате парламента Ирландии по вопросу о принятии кодекса поведения, 28 февраля 2002 г.)

В своем решении 2007 г. Конституционный суд Германии так охарактеризовал значение прозрачности для формирования доверия к парламенту:

«Парламентская демократия основана на доверии народа; без прозрачности, позволяющей отслеживать происходящее в политике, доверие невозможно. [...] Избиратель должен знать, кого выбирает. [...] Такое знание важно не только для того, чтобы решить, за кого голосовать. Оно также обеспечивает способность парламента Германии и его членов представлять народ в целом и обеспечивает веру граждан в эту способность и, в конечном счете, в парламентскую демократию».

Создание или реформа системы регламентации профессионального поведения может преследовать несколько целей, и это необходимо учитывать. Необходимо достижение всех этих целей, однако некоторые из них являются первоочередными (см. схему 2).

Схема 2. Цели реформирования парламентских стандартов



- **Предотвращение коррупции.** Продуманное регулирование профессионального поведения помогает предотвратить злоупотребления служебным положением и иные формы коррупции, поскольку оно устанавливает четкие правила для членов парламента, контролирует их фактическое поведение, а также предусматривает наказание за нарушения. Оно также повышает эффективность и результативность работы парламента (при условии, что регламентирование не является чрезмерным). Такое регулирование не должно препятствовать исполнению парламентских обязанностей, в частности, не следует требовать от депутатов выполнения ненужных бюрократических процедур; однако должны быть созданы справедливые и стабильные условия, в которых парламентарии смогут выполнять свои представительские, контрольные и законотворческие функции.
- **Улучшение подотчетности.** Четкие парламентские стандарты улучшают подотчетность парламента, предоставляя общественности и СМИ четкие критерии для оценки поведения депутатов. Если общество считает, что система регулирования вопросов этики является справедливой и эффективной, ему легче доверять парламента выполнение его работы, поскольку оно знает, что любые нарушения бу-

дут выявлены²¹. Отсутствие доверия к парламенту препятствует выполнению его основных функций – представительства, контроля и законотворчества. Правила необязательно должны быть строгими – часто наибольшее значение имеет прозрачность в сочетании с действенными санкциями.

- **Профессионализация политики.** Исторически сложилось, что членами парламента являются люди, имеющие разное образование и представляющие различные профессии, и такое разнообразие важно для способности парламентариев представлять избирателей. Однако, попав в парламент, депутаты должны придерживаться одних и тех же правил поведения на рабочем месте. Аналогично юристам и врачам, имеющим общепринятые нормы этики для всех представителей профессии, членам парламента необходимо знать те нормы, соблюдения которых от них ждут. Четкие стандарты помогают объединить членов парламента, позволяют им преодолеть очевидные политические различия и выработать чувство коллегиальности. Стандарты могут также повысить престиж парламентской работы, помогая привлечь к ней достойных лиц.
- **Соблюдение международных стандартов.** Введение кодексов поведения для государственных служащих, повышающее их добросовестность, честность и ответственность, демонстрирует приверженность страны выполнению и соблюдению общепризнанных международных стандартов и норм. При этом юридически обязательные документы (Конвенция ООН против коррупции и Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию) призывают подписавшие их страны применять и активно продвигать кодексы поведения в собственных институциональных и правовых системах. Соблюдение этих норм также важно для выполнения условий вступления в международные организации или для получения международной помощи.

1.2 Пределы регулирования: частная жизнь

«То, чем мы занимаемся в частной жизни, можно оценивать по Уголовному кодексу и так далее. Общественная жизнь оценивается по кодексу поведения. При наличии такого кодекса у меня есть возможность взвешивать свои поступки или оценивать ожидания общественных или внешних органов в отношении их представителей в парламенте. При наличии такого кодекса обычные люди также имеют возможность оценивать мое поведение по кодексу поведения».
(Член парламента Соединенного Королевства Кевин Баррон)

[Комментарий был сделан в ходе конференции ОБСЕ «Стандарты этики и поведения для парламентариев» в Белграде в ноябре 2011 г.]

В целом не подобает регламентировать личную жизнь депутатов и их поведение в частной сфере. Скандалы в СМИ, связанные с внебрачными связями или необычными занятиями, не должны быть предметом регулирования. Однако иногда частные дела могут попадать в сферу действия кодексов поведения. Например, в 2011 г. уполномоченный по стандартам Соединенного Королевства рекомендовал включить в кодекс поведения членов парламента положение, указывающее обстоятельства, при которых поведение членов парламента в сфере частной жизни может поставить под угрозу репутацию Палаты общин, и поэтому может являться допустимым по закону объектом расследования. Предложенная новая статья гласит следующее:

«Кодекс не предназначен для регулирования поведения членов парламента в их исключительно частной и личной жизни или в их общественной жизни в более широком понима-

21 Указ. соч., сноска 6, с.121.

нии, если только это поведение не наносит значительного ущерба репутации и добросовестности Палаты представителей в целом или ее членов»²².

Новая формулировка позволит уполномоченному по стандартам принимать решения о проведении расследования, а Палате общин – решения о вмешательстве в особенно серьезных случаях. В Кодексе поведения для государственных политиков Литвы есть аналогичная статья: «Если поведение или личные качества государственного политика, связанные с определенными обстоятельствами его частной жизни, могут повлиять на государственные интересы, они не считаются частной жизнью»²³.

1.3 Неприкосновенность парламентариев

Существует опасность того, что регулирование парламентских стандартов может помешать некоторым аспектам работы депутатов. По этой причине необходимо защищать права парламентариев на свободу слова и свободу выражения мнения при исполнении ими своих обязанностей – например, при выступлении с речью в парламенте, голосовании или продвижении законодательных инициатив. Эти свободы создают основу независимости парламента и позволяют депутатам выполнять свои функции представительства интересов избирателей и контроля за действиями исполнительной власти. В своем пособии «Права человека: руководство для парламентариев» Межпарламентский союз отмечает следующее:

«Парламент может выполнять свою роль только тогда, когда его члены пользуются свободой выражения мнения, которая необходима им, чтобы говорить от лица избирателей. Члены парламента должны быть свободны в поиске, получении и передаче информации и идей без страха преследования. Поэтому им обычно присваивается особый статус, который может обеспечить им необходимую независимость: они пользуются парламентской привилегией или парламентской неприкосновенностью. Парламентская неприкосновенность гарантирует независимость и достоинство представителей народа, защищая их от любой угрозы, запугивания или произвольных мер, направленных против них со стороны государственных чиновников или других граждан. Таким образом гарантируется автономность и независимость института парламента»²⁴.

Есть два способа защитить указанные свободы. Первый способ состоит в предоставлении защиты в отношении заявлений, которые делают парламентарии, с тем чтобы последние «в ходе выполнения своих функций ... могли говорить, что пожелают, не опасаясь санкций, а опасаясь только неодобрения со стороны своих избирателей»²⁵. Эту свободу выражения мнения в парламенте часто называют «принципом материального иммунитета» или «принципом неотвечественности». Ранний пример этого можно найти в истории Англии XIV в., когда во время сессии английского парламента 12 января – 12 февраля 1397 г. Томас Хакси представил билль, обличающий поведение

22 House of Commons, Committee on Standards and Privileges, Review of the Code of Conduct [Палата общин, Комитет по стандартам и привилегиям. Анализ кодекса поведения]. 19th Report of Session 2010–12, United Kingdom, 2011, paragraph 6, p. 4. URL: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmstnprv/1579/1579.pdf>.

23 Republic of Lithuania, Law on the Approval, Entry into Force and Implementation of the Code of Conduct for State Politicians [Республика Литва, Закон об утверждении, вступлении в силу и исполнении кодекса поведения государственных политиков], Vilnius, 2006. URL: http://www.vtek.lt/vtek/images/vtek/Dokumentai/EN/Legislation/politiku_elgesio_kodeksas.doc.

24 Inter-Parliamentary Union and Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. Human Rights: Handbook for Parliamentarians [Межпарламентский союз и Управление Верховного комиссара ООН по правам человека. Права человека: руководство для парламентариев], No. 8, 2005, pp. 63–64 (IPU Handbook). URL: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/training13en.pdf>.

25 Там же, с. 65.

двора короля Ричарда II. Хакси был подвергнут суду и приговорен к смертной казни за измену, однако позднее был помилован королем под давлением Палаты представителей²⁶.

В Соединенном Королевстве принцип неответственности отражен в Билле о правах 1689 г., а в большинстве стран он закреплен в конституции²⁷. Помимо этого, он был поддержан решением Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ) по делу «Кастеллс против Испании» (1992), последовавшим за осуждением члена парламента за публикацию статьи, в которой он обвинил правительство в причастности к нападениям и убийствам. В решении ЕСПЧ указывается следующее:

«Хотя свобода выражения мнения важна для каждого, она особенно важна для выбранных представителей народа. [...] В соответствии с этим, покушение на свободу выражения мнения членом парламента от оппозиции [...] требует тщательного изучения со стороны Суда [...]»²⁸.

Суд также подтвердил следующее:

«Пределы допустимой критики в отношении правительства шире, чем в отношении частного гражданина или даже политика. [...] Доминирующее положение, которое занимает правительство, требует, чтобы оно воздерживалось от использования уголовного преследования»²⁹.

Это подчеркивает суть «неответственности» как средства защиты парламентариев – при выполнении ими своих функций представительства интересов избирателей и контроля над исполнительной властью – от угроз или давления со стороны правительства. Однако, обеспечивая защиту заявлений депутатов в зале заседаний, нельзя лишать их защиты от клеветы и дискредитации со стороны их собственных коллег. В нескольких юрисдикциях были случаи, когда парламентарии не могли подать в суд, чтобы защитить свое доброе имя от обвинений в недостойном поведении при исполнении ими парламентских обязанностей, из-за невозможности использования парламентски их процедур в качестве доказательства в целях опровержения обвинений³⁰. Данный вопрос заслуживает тщательного изучения – особенно в тех обществах, где СМИ политизированы.

26 Council of Europe, Report on the Regime of Parliamentary Immunity [Совет Европы, Доклад о режиме парламентской неприкосновенности], Strasbourg, 1996. URL: <http://www.agora-parl.org/sites/default/files/Venice%20Commission%20-%20Report%20on%20the%20Regime%20of%20Parliamentary%20Immunity%20-%201996%20-%20EN%20-%20Pl.pdf> (англ.).

27 В частности, статья IX гласит: «Свобода слова и дебатов или производства в Парламенте не должны быть оспорены или подвергнуты сомнению в каком-либо суде или месте, кроме самого Парламента». Палата общин, «Билль о правах» (Соединенное Королевство, 1689 г.), URL: <http://www.legislation.gov.uk/aep/WillandMarSess2/1/2/introduction>.

28 Указ. соч., сноска 24, с. 116.

29 Там же.

30 В Соединенном Королевстве депутат может быть лишен парламентской привилегии в целях судопроизводства по делу о клевете, однако критики утверждают, что это подрывает свободу слова. См.: House of Commons, Joint Committee on Parliamentary Privilege, "First Report" [Палата представителей, Совместный комитет по парламентским привилегиям, «Первый отчет»], United Kingdom, 1999, paragraphs 60–82, URL: <http://www.publications.parliament.uk/pa/jt199899/jtselect/jtpriv/43/4302.htm>.

Таблица 2. Принцип неотвеченности в избранных странах³¹

НЕОТВЕТСТВЕННОСТЬ					
	Лица, к которым относится	Объем	Длительность	Можно ли лишить иммунитета?	Когда/как
Германия	Только члены бундестага (но не бундесрата)	Депутат подлежит только дисциплинарным мерам, назначаемым спикером/палатой (таким, как призыв к порядку, порицание) и освобождается от уголовного и гражданского преследования за выраженные мнения и голосование, напрямую связанные с выполнением им парламентских обязанностей и имевшие место на заседаниях бундестага или парламентских комитетов.	Защита предоставляется с начала и до конца срока действия мандата. По истечению депутатского срока защита по-прежнему предоставляется в отношении мнений, выраженных в течение этого срока.	Да	В случаях «неконституционной клеветы» или «неуважения к бундестагу» государственный прокурор или Комитет по депутатской неприкосновенности и регламенту могут потребовать голосования по данному вопросу в палате парламента.
Польша	Члены парламента	Депутат подлежит только дисциплинарным мерам, назначаемым спикером/палатой (таким, как призыв к порядку, порицание) и освобождается от уголовного и гражданского преследования за выраженные мнения и голосование, напрямую связанные с выполнением ими парламентских обязанностей.	Защита предоставляется с начала и до конца срока действия мандата. По истечению депутатского срока защита по-прежнему предоставляется в отношении заявлений, сделанных в течение этого срока.	Да	В случаях, когда дело касается прав третьих сторон (нарушение личных прав, клевета и дискредитация), Сейм может лишить члена парламента этой привилегии.
Соединенное Королевство	Члены парламента	Депутат подлежит только дисциплинарным мерам, назначаемым спикером/палатой (таким как призыв к порядку, цензура) и освобождается от уголовного и гражданского преследования и следствия/расследования за выраженные мнения и голосование, напрямую связанные с выполнением им парламентских обязанностей.	Защита предоставляется с начала и до конца срока действия мандата. По истечению депутатского срока защита по-прежнему предоставляется в отношении заявлений, сделанных в течение этого срока.	Только в ограниченных случаях в соответствии с «Актом о клевете» 1996 г. членами парламента или лицами, свидетельствующими перед комитетами	Физическими лицами в суде.

³¹ McGee, Simon. Rules on Parliamentary Immunity in the European Parliament and the Member States of the European Union [Правила парламентской неприкосновенности в Европейском парламенте и государствах-членах Европейского союза]. Brussels, ECPRD Publication, 2001. См. также: Inter-Parliamentary Union, PARLINE Database, 2012, URL: <http://www.ipu.org/parline-e/parlinesearch.asp>; и указ. соч. (CE Parliamentary Immunity), сноска 26.

Франция	Члены парламента	Депутат подлежит только дисциплинарным мерам, назначаемым спикером/палатой (таким, как призыв к порядку, порицание) и освобождается от уголовного и гражданского преследования и следствия/расследования за выраженные мнения и голосование, напрямую связанные с выполнением им парламентских обязанностей.	Защита предоставляется с начала и до конца срока действия мандата. По истечению депутатского срока защита по-прежнему предоставляется в отношении заявлений, сделанных в течение этого срока.	Нет	Депутат не может быть лишен этой привилегии.
Хорватия	Члены парламента	Депутат подлежит только дисциплинарным мерам, назначаемым спикером/палатой (таким, как призыв к порядку, порицание) и освобождается от уголовного и гражданского преследования за выраженные мнения и голосование, напрямую связанные с выполнением им парламентских обязанностей.	Защита предоставляется с начала и до конца срока действия мандата. По истечении депутатского срока защита по-прежнему предоставляется в отношении заявлений, сделанных в течение этого срока.	Нет	Депутат не может быть лишен этой привилегии.

Второй способ заключается в том, что парламентариям может быть предоставлен иммунитет от судебного преследования (и в некоторых случаях от ареста) за общеуголовные преступления. Это явление известно как «формальный депутатский иммунитет» или «неприкосновенность» и обычно носит ограниченный характер – например, неприкосновенность действует только в течение депутатского срока или может быть снята при определенных условиях (см. таблицу 3). Объяснение такой неприкосновенности для парламентариев заключается в том, что в истории исполнительная власть иногда стремилась устранить «проблемных» или критически настроенных членов парламента. Межпарламентский союз отмечает, что «судебные преследования часто служили оправданием попыток правительства отстранить критически или оппозиционно настроенных парламентариев от государственной деятельности»³².

Однако неприкосновенность не есть безнаказанность, и она не означает, что депутаты стоят выше закона и могут совершать обычные преступления, не боясь преследования. Тем не менее, парламентарии иногда действуют именно так и пытаются использовать свой иммунитет, чтобы злоупотреблять своими полномочиями и избежать судебного преследования за преступные действия, в том числе за коррупцию и злоупотребление служебным положением.

По этой причине необходимо ограничивать пределы использования депутатского иммунитета. Например, депутата обычно временно лишают неприкосновенности, если он был пойман *in flagrante delicto* – в момент совершения преступления. В таком случае в большинстве стран парламентария могут лишить неприкосновенности, но

32 IPU Human Rights: A Handbook, указ. соч., сноска 24, с. 38.

только с согласия парламента. Это дает парламенту право определять законность преследования, начатого в отношении его членов³³. В Грузии существует следующее положение:

«Члены парламента пользуются определенным иммунитетом от судебного преследования. Требуется разрешение законодательного органа на арест депутата, обыск собственности депутата или содержание под стражей депутата, арестованного на месте преступления. Члены парламента имеют право не разглашать информацию, полученную в ходе выполнения своей работы, и против них не могут быть выдвинуты обвинения за мнения, выраженные в ходе их парламентской деятельности»³⁴.

Любое решение о лишении иммунитета должно быть принято в рамках надлежащей правовой процедуры и должно обеспечивать депутату достаточные возможности для защиты в суде и апелляции³⁵.

Таблица 3. Неприкосновенность парламентариев в избранных странах³⁶

НЕПРИКОСНОВЕННОСТЬ					
	Лица, к которым относится	Объем	Длительность	Можно ли лишить иммунитета?	Когда/как?
Германия	Только члены бундестага (но не бундесрата)	Депутатам предоставляется защита от уголовного и дисциплинарного преследования (в том числе и от предварительного следствия и обысков) и от ареста, за исключением случаев их задержания в момент совершения преступления, или в случаях гражданских нарушений, нарушения договорных обязательств или подготовительных постановлений о лишении свободы в результате гражданского иска.	Ограничивается сроком действия мандата	Да	Требование может быть внесено рядом органов, в том числе прокуратурой или судом. Министерство юстиции направляет требование спикеру бундестага, который передает его в Комитет по избирательному контролю, неприкосновенности и регламенту. Голосование происходит по рекомендации Комитета.

33 Там же, с. 64.

34 Transparency International, Georgia National Integrity System Assessment, Tbilisi, 2011, p. 33. (TI Georgia Assessment). URL: <http://transparency.ge/en/post/report/national-integrity-system-assessment>.

35 ЕСПЧ рассмотрел одно дело в связи с этим вопросом. В «Демиколи против Мальты» (Demicoli v Malta, 1991), 14 EHRR 47, Суд постановил, что статья 6(1) относится к делам о неуважении к парламенту и что в этих обстоятельствах имело место нарушение предоставляемой этой статьей гарантии справедливого судебного разбирательства в независимом и беспристрастном суде.

36 МсГее, указ. соч., сноска 31, и CE Parliamentary Immunity, указ. соч., сноска 26.

Польша	Члены парламента	Депутатам предоставляется защита от уголовного преследования за любые преступления, за исключением тех, которые касаются профессиональной ответственности. Иммунитет также защищает депутатов от ареста, превентивного заключения, начала судебного процесса в их отношении, а также запрещает обыск их домов.	Ограничивается сроком действия мандата	Да	Парламент может лишить депутатов неприкосновенности, но в этом случае он обязан заслушать депутатов. Средства обжалования не предусмотрены.
Соединенное Королевство	Члены обеих палат	Иммунитет от ареста и задержания за любые гражданские правонарушения. Однако это почти не имеет практического применения, поскольку существует очень мало гражданских правонарушений, за которые предусмотрено задержание.	В течение 40 дней после каждого временного перерыва в работе парламента или его роспуска.	Нет	Депутат не может быть лишен неприкосновенности.
Франция	Члены парламента	Депутатам предоставляется защита от уголовного и административного преследования (но не от предварительного следствия и обысков) и от ареста, за исключением случаев их задержания в момент совершения преступления; также предоставляется защита в случаях совершения нетяжелых правонарушений или нарушений, связанных с налогообложением или гражданскими делами, или при вынесении окончательного приговора судом.	Ограничивается сроком действия мандата	Да	Требование о лишении неприкосновенности вносит Министерство юстиции, которое передает его палате. После изучения требования делегацией президиума, решение принимается делегацией на закрытом заседании.
Хорватия	Члены парламента	Депутатам предоставляется защита от уголовного преследования и ареста, за исключением случаев их задержания в момент совершения уголовного преступления, за которое предусмотрено наказание в виде лишения свободы на срок более пяти лет.	Защита предоставляется с начала и до конца депутатского срока и на срок с момента досрочного роспуска палаты до избрания нового парламента.	Да	Требование о лишении неприкосновенности подается председателю палаты компетентным государственным органом. Председатель направляет его в парламентский Комитет по мандатам и иммунитету, который представляет свой доклад палате на следующем заседании. Решение о лишении иммунитета принимает палата.

1.4 Контекст для проведения реформы

Прежде чем начинать любую реформу стандартов парламентской этики, важно оценить уже существующие правила и условия, имеющие отношение к данной реформе, а также другие значимые обстоятельства. В соответствии с «нормативным подходом», такой контекст для проведения реформы определяется нормами на четырех взаимосвязанных уровнях (см. схему 3 ниже). Будучи членом международного сообщества, страна может иметь или может стремиться взять на себя обязательства по выполнению признанных международных норм. На национальном уровне важнейшую роль в установлении этических стандартов играют конституционные нормы и законодательство страны. Помимо этого, существует уровень парламента, и парламентские нормы могут быть как формальными (например, регламент), так и неформальными. Наконец, все эти три уровня базируются на конкретных общественных нормах и общей правовой культуре, в рамках которой политические партии играют существенную роль в отборе политических кандидатов и повышении этических стандартов.

Схема 3. Нормативные рамки, в которых возникают этические стандарты



- **Международные нормы.** Правового регулирования парламентского поведения на мировом уровне не существует, как не существует и «правильного» метода введения правил и обеспечения их соблюдения³⁷. Однако в 1990-х и 2000-х гг. был сделан ряд шагов с целью закрепления определенных принципов в качестве примеров хорошей международной практики демократического управления (см. таблицу 4). Хотя большинство документов в этой сфере являются рекомендательными, существуют Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию и Конвенция ООН против коррупции, которые представляют собой важные юридически обязывающие документы для подписавших их стран. В частности,

³⁷ Единственная область, в которой имеет место соответствующее регулирование почти глобального характера, – это взяточничество государственных служащих, и эти нормы могут относиться и к парламентариям. Так, Конвенция ОЭСР по борьбе с подкупом должностных лиц, которую подписали 38 стран, объявляет незаконным подкуп иностранных государственных служащих. Еще большее число стран подписало Конвенцию ООН против коррупции. Очевидно, что эти законы важны для любой реформы правил, регулирующих поведение парламентариев, однако ответственность по ним несут скорее компании, дающие взятки, а не получающие эти взятки государственные служащие (хотя последние могут быть привлечены к ответственности за получение взяток в соответствии с национальным законодательством их собственной страны).

определение «государственного должностного лица» в Конвенции ООН против коррупции также включает лиц, занимающих именно «законодательные должности», и Конвенция содержит призыв к разработке кодексов и стандартов поведения в целях борьбы с коррупцией и утверждения добросовестности, честности, ответственности и профессионализма в сфере государственной службы.

В целом, международные нормы являются важными руководящими принципами для всех стран, которые стремятся к прогрессу в сфере демократизации и борьбы с коррупцией. Соблюдение этих стандартов также важно для выполнения условий для вступления в международные организации или для получения международной помощи.

Таблица 4. Хронология развития международных стандартов поведения

1996 г.	Генеральная ассамблея ООН приняла «типовой международный кодекс поведения государственных должностных лиц» в качестве инструмента, направляющего усилия по борьбе с коррупцией ³⁸ .
1997 г.	Совет Европы принял резолюцию о руководящих принципах борьбы с коррупцией; принцип 15 гласит: «поощрять принятие избранными представителями кодексов поведения [...]» ³⁹ . Принята Конвенция ОЭСР против взяточничества, требующая от подписавших ее стран реализации национального законодательства, запрещающего подкуп иностранных должностных лиц, в том числе парламентариев, в сфере международных деловых операций ⁴⁰ .
1999 г.	Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию обязала государства осуществлять преследование за активное и пассивное взяточничество в «национальных народных собраниях» ⁴¹ . Совет Европы учредил Группу государств по борьбе с коррупцией (GRECO) для контроля над соблюдением антикоррупционных стандартов и продвижения руководящих принципов в данной области. В Рекомендацию № 60 Совета Европы ⁴² «О политической добросовестности местных и региональных выборных представителей», принятую Конгрессом местных и региональных властей Европы, включен в качестве приложения кодекс поведения, содержащий рекомендации по выполнению ежедневных обязанностей в соответствии с этическими принципами, а также по осуществлению превентивных мер в целях снижения риска коррупции.
2000 г.	Резолюция № 1214 Парламентской ассамблеи Совета Европы подтвердила прогресс на пути к достижению международного консенсуса по вопросу о необходимости механизма раскрытия информации об интересах депутатов как минимальное требование при регулировании парламентского поведения.
2005 г.	Конвенция ООН против коррупции сформулировала юридически обязательное требование к подписывающим этот документ странам «применять, в рамках своих институциональных и правовых систем, кодексы или стандарты поведения для правильного, добросовестного и надлежащего выполнения публичных функций» ⁴³ .

38 Организация Объединенных Наций, Генеральная ассамблея ООН, Резолюция 51/59 (12 декабря 1996 г.). URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N97/762/75/PDF/N9776275.pdf?OpenElement>

39 Совет Европы, Комитет министров, Резолюция 97(24) «О двадцати руководящих принципах борьбы с коррупцией» (1997). URL: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Resolution\(97\)24_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Resolution(97)24_EN.pdf) (англ.).

40 OECD, Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions and Related Documents [ОЭСР, Конвенция о борьбе с дачей взяток иностранным государственным должностным лицам при осуществлении международных деловых операций и связанные документы], 2011. URL: <http://www.oecd.org/daf/briberyininternationalbusiness/anti-briberyconvention/38028044.pdf> (англ.). Текст Конвенции на русском яз.: <http://oecdru.org/rusweb/rusfeder/p1.htm>. Понятие «иностранное должностное лицо» включает в себя «любое лицо, занимающее законодательную, административную или судебную должность иностранного государства».

41 Совет Европы, Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию (Страсбург, 1999 г.). URL: <http://conventions.coe.int/Treaty/rus/Treaties/Html/173.htm>.

42 Совет Европы, Рекомендация № 60 (1999) «О политической добросовестности местных и региональных выборных представителей» (Страсбург, 1999 г.). URL: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=927131&Site=COE>.

43 Организация Объединенных Наций, Конвенция ООН против коррупции (Нью-Йорк, 2004 г.), ст. 8.2. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/corruption.shtml.

2006 г.	Брюссельская декларация Парламентской ассамблеи ОБСЕ ⁴⁴ определила рекомендации для регулирования профессиональных стандартов парламентариев (см. ниже) ⁴⁵ .
2010 г.	Резолюция № 316 Совета Европы и Конгресса местных и региональных властей Европы посвящена риску коррупции и подчеркивает значение продвижения «культуры, основанной на этических ценностях» ⁴⁶ .
2012 г.	Начат четвертый оценочный раунд GRECO, направленный на предотвращение коррупции среди депутатов, судей и прокуроров ⁴⁷ .

Выдержка из Резолюции Парламентской ассамблеи ОБСЕ «Ограничение парламентской неприкосновенности в целях укрепления надлежащего государственного управления, добросовестности государственных должностных лиц и верховенства права в регионе ОБСЕ»⁴⁸

«[Парламентская ассамблея] (...) настоятельно призывает парламенты государств-участников ОБСЕ:

- а) обеспечить применение четких, сбалансированных, прозрачных и обязательных процедур лишения парламентской неприкосновенности в случае совершения преступных деяний или нарушения этических норм;
 - б) обеспечить, чтобы привилегия парламентской неприкосновенности не распространялась на деяния, совершенные лицом до вступления в должность, или деяния, совершенные им после ухода с государственной должности»⁴⁹.
-

- **Конституционные нормы и национальное законодательство.** Создавая систему регулирования парламентских стандартов и решая вопрос о том, какой характер должна иметь эта система, разработчики должны также принимать во внимание соответствующие статьи конституции, в том числе устанавливающие равновесие между парламентом и исполнительной властью, бюрократией и судебной властью. Закрепленное в конституции и фактическое равновесие между ветвями власти должно создавать стимулы и возможности для профессионального и этического поведения депутатов. Таким образом, анализ ситуации поможет разработчикам реформы определить приоритетные для регулирования области. Например, в случае слабого парламента, имеющего незначительное влияние на разработку политики и законодательство, представляется менее вероятным, чтобы группы интересов пытались обрести влияние путем подкупа парламентариев. В таком случае основной риск с точки зрения ненадлежащего поведения может быть связан скорее со злоупотреблением ресурсами парламента.

44 Этот институт состоит из 320 членов, представляющих все государства-участники ОБСЕ, и имеет своей целью содействие межпарламентскому диалогу в отношении целей ОБСЕ.

45 Указ. соч., сноска 5.

46 См.: Совет Европы, Права и обязанности местных и региональных выборных представителей (Страсбург, 2010 г.). URL: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1961673&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864..>

47 Ссылка на анкету размещена по адресу: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/index_en.asp (англ.).

48 Указ. соч., сноска 5 (<http://www.osce.org/ru/pa/19801>).

49 Там же.

Кроме того, любые новые правила должны соответствовать конституции. В 2010 г. в Сербии Агентство по борьбе с коррупцией обратилось в Конституционный суд с предложением об оценке конституционности поправки, внесенной в заключительные положения Акта «Об Агентстве по борьбе с коррупцией» в отношении лиц, *уже занимающих* государственные должности⁵⁰. Акт гласит, что Агентство обязано установить наличие или отсутствие конфликта интересов в случаях, когда государственные должностные лица претендуют на занятие другой государственной должности⁵¹. Новая поправка, против которой возражало Агентство, позволяла государственным чиновникам сохранять за собой должности, которые они занимали на день вступления Акта в силу: например, члены парламента и депутаты областных или городских советов имели право занимать дополнительные должности – руководителей или заместителей руководителей местных администраций (или другие должности в органах исполнительной власти). Агентство обратилось в Конституционный суд, посчитав поправку противоречащей Конституции Сербии и другим законодательным актам, регулирующим местные органы управления, поскольку все эти законы строго разделяют законодательную и исполнительную ветви власти. Агентство также заявило, что поправка носит дискриминационный характер по отношению к другим должностным лицам и нарушает Конвенцию ООН против коррупции, а также Европейскую конвенцию о правах человека – международные конвенции, стороной которых является Сербия. В сентябре 2011 г. Конституционный суд поддержал жалобу Агентства⁵², объявил неконституционным и аннулировал соответствующее положение, позволив Агентству закрыть все ждущие рассмотрения дела⁵³. Агентство аргументировало свою позицию не тем, что должности депутата и мэра *обязательно* создают конфликт, а тем, что занимать их одновременно противоречит законодательству Сербии. Таким образом, данный случай демонстрирует необходимость того, чтобы все изменения в нормативно-правовых актах, регулирующих парламентское поведение, соответствовали конституции и законодательному контексту.

В некоторых системах поведение членов парламента подпадает под действие той же системы регулирования, что и поведение государственных должностных лиц, и поэтому в отношении парламентариев действуют международные обязательства по борьбе с коррупцией – например, Конвенция ООН против коррупции⁵⁴. В Грузии Конституция и закон «О государственных службах» содержат положения, регулирующие поведение государственных служащих, и эти положения также относятся и к членам парламента. В других институциональных системах существуют отдельные системы регулирования для различных государственных функций. Например, иногда делаются различия между членами

50 Поправки к закону были опубликованы в «Официальном бюллетене» Республики Сербия № 53/10 29 июля 2010 г. и вступили в силу 6 августа 2010 г.

51 В соответствии с Актом, Агентство по борьбе с коррупцией отвечает за принятие решений о наличии потенциального конфликта интересов и может принимать меры административного воздействия в случае нарушений. Агентство также имеет право возбуждать дела о нарушениях, если государственные чиновники не выполняют принятых решений. В свою очередь, в этом случае чиновники вправе обжаловать решения в Правлении Агентства (орган второй инстанции), а если они не удовлетворены решением, рассмотрение вопроса в суде гарантировано их правом подавать административные иски в административный суд в Белграде. Акт «Об Агентстве по борьбе с коррупцией» был опубликован в «Официальном бюллетене» Республики Сербия №97/08 27 октября 2008 г. и вступил в силу 1 января 2010 г.

52 Beta, Tanjug, “20 Officials to step down due to conflict of interest” [Двадцать чиновников уходят в отставку из-за конфликта интересов], 2011 г. URL: http://www.b92.net/eng/news/politics-article.php?yyyy=2011&mm=09&dd=08&nav_id=76301.

53 Это означало, что более 25 человек нарушили Конституцию и их могли вынудить уйти в отставку с одной из должностей. Однако активное освещение ситуации в СМИ побудило большинство должностных лиц немедленно уйти в отставку с одной из занимаемых должностей, не дожидаясь формальной процедуры. Информация предоставлена в ходе переписки с главой Агентства Зораной Маркович.

54 См. пункт А.4 тематического доклада «Осуществление главы III (Криминализация и правоохранительная деятельность) Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции» (CAC/COSP/2011/2), распространенного на Конференции сторон Конвенции ООН против коррупции 25 августа 2011 г. URL: <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/COSP/session4/V118529or.pdf>.

парламента, занимающими посты в органах исполнительной власти, и депутатами, не занимающими таких постов. В Соединенном Королевстве существует отдельный кодекс для членов парламента, одновременно являющихся министрами, и он подразумевает более строгие процедуры контроля и расследования в отношении этих лиц. В Ирландии существуют кодексы для «должностных лиц», занимающих государственные посты (например, министров или председателей комитетов), и для «недолжностных лиц», занимающих различные выборные и невыборные должности⁵⁵. В некоторых областях может иметь смысл распространить регулирование и на лиц, тесно связанных с депутатами, – например, на их основных сотрудников и помощников, членов их семьи и друзей⁵⁶.

Таблица 5. Примеры кодексов поведения для лиц, занимающих государственные должности

Страна	Кодекс	Дата принятия	Основные характеристики
Грузия	Закон о государственных службах	1997	Положения, регламентирующие поведение государственных должностных лиц, включая членов парламента
Ирландия	Кодекс поведения для лиц, занимающих государственные должности	2003	Положения, регламентирующие поведение должностных лиц (например, премьер-министра, заместителя премьер-министра)
Канада	Кодекс о конфликтах интересов и трудоустройстве для лиц, занимавших государственные должности	1994	Положения, регламентирующие поведение государственных должностных лиц (например, министров, государственных секретарей, парламентских секретарей)
Литва	Кодекс поведения для государственных политиков	2006	Положения, регламентирующие поведение всех политиков, включая членов парламента
Мальта	Кодекс поведения для министров и парламентских секретарей	1994	Положения, регламентирующие поведение министров и их секретарей
Соединенное Королевство	Министерский кодекс	2010	Положения, регламентирующие поведение министров

Авторы реформы также должны позаботиться о том, чтобы новая система регулирования парламентских стандартов соответствовала другим соответствующим законодательным актам, включая избирательное законодательство, законы о политических партиях, законы о финансировании политических партий, о борьбе с коррупцией и о статусе депутатов и парламента. Например, в Соединенных Штатах режим этики для членов Конгресса основывается частично не только на конституции, но и на регламенте, отдельных кодексах поведения для Палаты представителей и для Сената, «Правилах» и «Руководстве по этике» Палаты представителей. В некоторых случаях применяются также «Акт об этике в правительстве» 1978 г. и «Акт о подотчетности Конгресса» 1955 г.

55 Irish House of Representatives, “Code of Conduct for Members of Dail Eireann other than Office Holders [Палата представителей Ирландии, Кодекс поведения для членов нижней палаты парламента, не занимающих государственных должностей], 2002, <http://www.sipo.gov.ie/en/CodesofConduct/TDs/>; Irish House of Representatives, “Code of Conduct for Office Holders” [Кодекс поведения для лиц, занимающих государственные должности], 2001, <http://www.sipo.gov.ie/en/CodesofConduct/OfficeHolders/>. В отношении Сената см.: Irish House of Representatives, “Code of Conduct for Members of Seanad Eireann other than Office Holders” [Кодекс поведения для членов Сената, не занимающих государственных должностей], 2002, <http://www.sipo.gov.ie/en/CodesofConduct/Senators/>.

56 Декларации активов (ОЭСР), указ. соч., сноска 9.

Избирательная система страны может также повлиять на равновесие между политической партией и отдельными членами парламента, тем самым влияя и на модель коррупционных рисков. В системе пропорционального представительства с выборами по закрытым партийным спискам отдельные депутаты могут поставить лояльность партии выше интересов избирателей. Напротив, в системе выборов по мажоритарным округам подотчетность депутатов избирателям может оказаться сильнее, и члены парламента, возможно, будут более мотивированы контролировать свои собственные действия.

Большое значение имеют и национальные законы о финансировании политических партий. В недавнем исследовании, проведенном Офисом Европейского парламента по содействию парламентарской демократии, указывается следующее:

«В странах, где политические партии финансируются государством, отношения между политикой и частным сектором отличаются от таких отношений в странах, где партии финансируются исключительно за счет частных и корпоративных пожертвований»⁵⁷.

Подразумевается, что лоббирование со стороны бизнеса может представлять собой большую угрозу добросовестности депутатов в тех странах, где партии существуют на финансовые средства, поступающие от частного сектора.

Парламентарские нормы. При проведении любой реформы регулирования парламентарских стандартов необходимо принимать во внимание существующие кодексы поведения для законодателей и парламентарского аппарата, процедурные правила, регламент работы парламента, решения парламента, а также руководства и инструкции для законодателей.

На работу парламента также могут серьезно влиять неформальные правила и обычаи, касающиеся того, как должны вести себя парламентарии и как следует выполнять парламентарскую работу. Можно привести следующие примеры таких правил и традиций⁵⁸:

- Члены парламента Соединенного Королевства обязаны, не перебивая, выслушать первую речь нового члена парламента;
- Обращение «достопочтенный» используют в обращении друг к другу члены парламента в Италии, на Мальте и в Соединенном Королевстве;
- Члены парламента должны присутствовать на пленарном заседании как минимум в течение двух выступлений, следующих за их собственной речью;
- От члена парламента могут ждать, что он предупредит другого депутата о том, что в своем выступлении намерен отозваться о нем отрицательно.

Любые усилия в области установления профессиональных стандартов в парламенте должны учитывать эти тонкости. Например, в некоторых палатах спикер или председатель парламента играет важную роль, контролируя соблюдение правил и норм во время дебатов и часто определяя ряд важных прецедентов, касающихся допустимого поведения. Однако легитимность этой роли зависит от того, насколько независим такой спикер или председатель. В парламентах, где спикер не приостанавливает свое членство в поли-

57 European Parliament, Office for Promotion of Parliamentary Democracy. Parliamentary Ethics: A Question of Trust [Европейский парламента, Офис по содействию парламентарской демократии. Парламентарская этика: вопрос доверия]. Brussels, 2011, p. 14. URL: http://www.europarl.europa.eu/pdf/oppd/Page_8/codes_of_conduct_FINAL-ENforweb.pdf.

58 Подобные традиции часто отражены в изданиях по практике конкретного парламента, например, парламента Соединенного Королевства – см.: Jack, Malcolm. Erskine May: Parliamentary Practice. London, LexisNexis Butterworth, 2011.

тической партии после избрания на этот пост, его регламентирующая роль может вызвать больше противоречий, чем в парламентах, где членство приостанавливается⁵⁹.

В обществе также могут существовать неформальные нормы, влияющие на парламентское поведение. В некоторых странах общественность ждет, что депутаты будут действовать в пользу своих округов, направляя государственные ресурсы местному населению и местным группам интересов. Такие действия во многих странах считаются законной частью деятельности депутата, но в других государствах они воспринимаются как неподобающие. Если новые правила не учитывают существующие нормы и обычаи или отрицают их, они вряд ли будут эффективными.

Социальные нормы и роль политических партий. Упомянутые выше аспекты кодифицированных норм (международных, конституционных и парламентских) в конечном итоге основываются на определенных, совершенно конкретных общественных нормах – некодифицированных традиционных правилах, определяющих поведение людей в группах и в обществе. Общественные нормы обычно основаны на конкретной «правовой культуре», под которой можно понимать ценности, идеи и отношение общества к собственному кодифицированному праву. Поэтому среди этих общественных норм и возникают и обретают законность общие для всех граждан этические стандарты.

Помимо этого, на этапе отбора кандидатов свою чрезвычайно важную функцию выполняют политические партии, которые являются блюстителями этических норм в демократической системе. Действительно, одна из важных обязанностей политических партий, о которой часто забывают, – это установление этических норм для будущих членов парламента и государственных должностных лиц. Поскольку именно политические партии первыми проверяют и отбирают политических кандидатов, они должны действовать как «этические фильтры» и поддерживать только тех кандидатов, которые ведут себя в соответствии с высокими этическими стандартами.

Политические партии могут выполнять свою функцию контролеров этических норм разными способами:

- отражая кодифицированные этические стандарты в партийных программах;
- изучая в процессе отбора партийных кандидатов информацию об их поведении с точки зрения этики и тем самым обретая легитимность в глазах избирателей;
- создавая механизм (например, комитеты по партийной этике или дисциплинарные комитеты), позволяющий членам партии и избирателям напрямую участвовать в «этическом» отсеивании своих политических представителей. Таким образом, политические партии могут выступать в роли «этических просветителей», повышая осведомленность широкой общественности в вопросах этики.

59 В парламентской практике, ассоциируемой с Вестминстерской системой – системой Соединенного Королевства, – спикеры дистанцируются от своих партий после избрания на должность председателя палаты.

ЧАСТЬ II.

ИНСТРУМЕНТЫ ДЛЯ РЕФОРМИРОВАНИЯ ЭТИЧЕСКИХ СТАНДАРТОВ

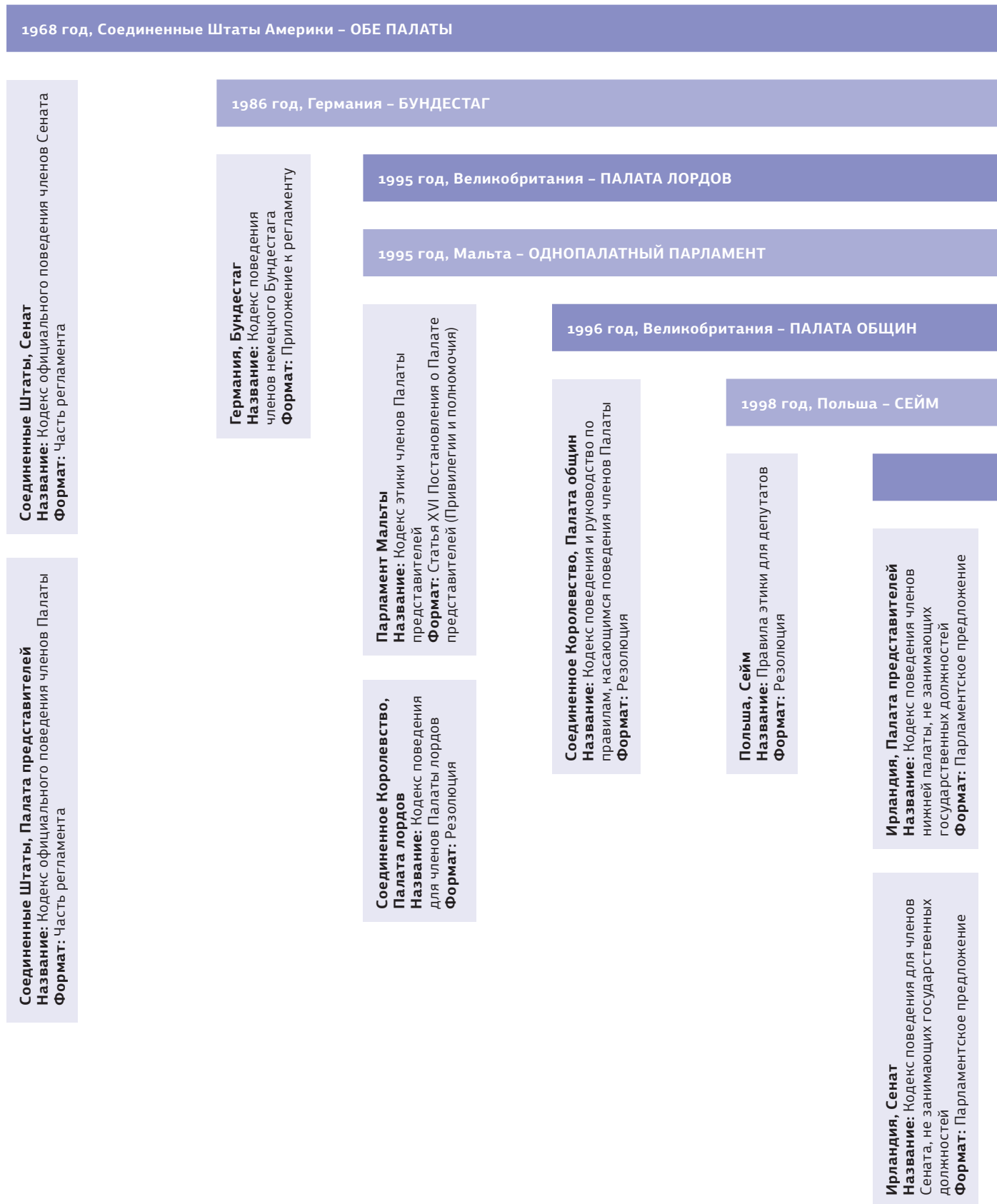
Данная часть исследования представляет собой практические рекомендации, которыми можно руководствоваться при разработке и реформировании стандартов парламентской этики.

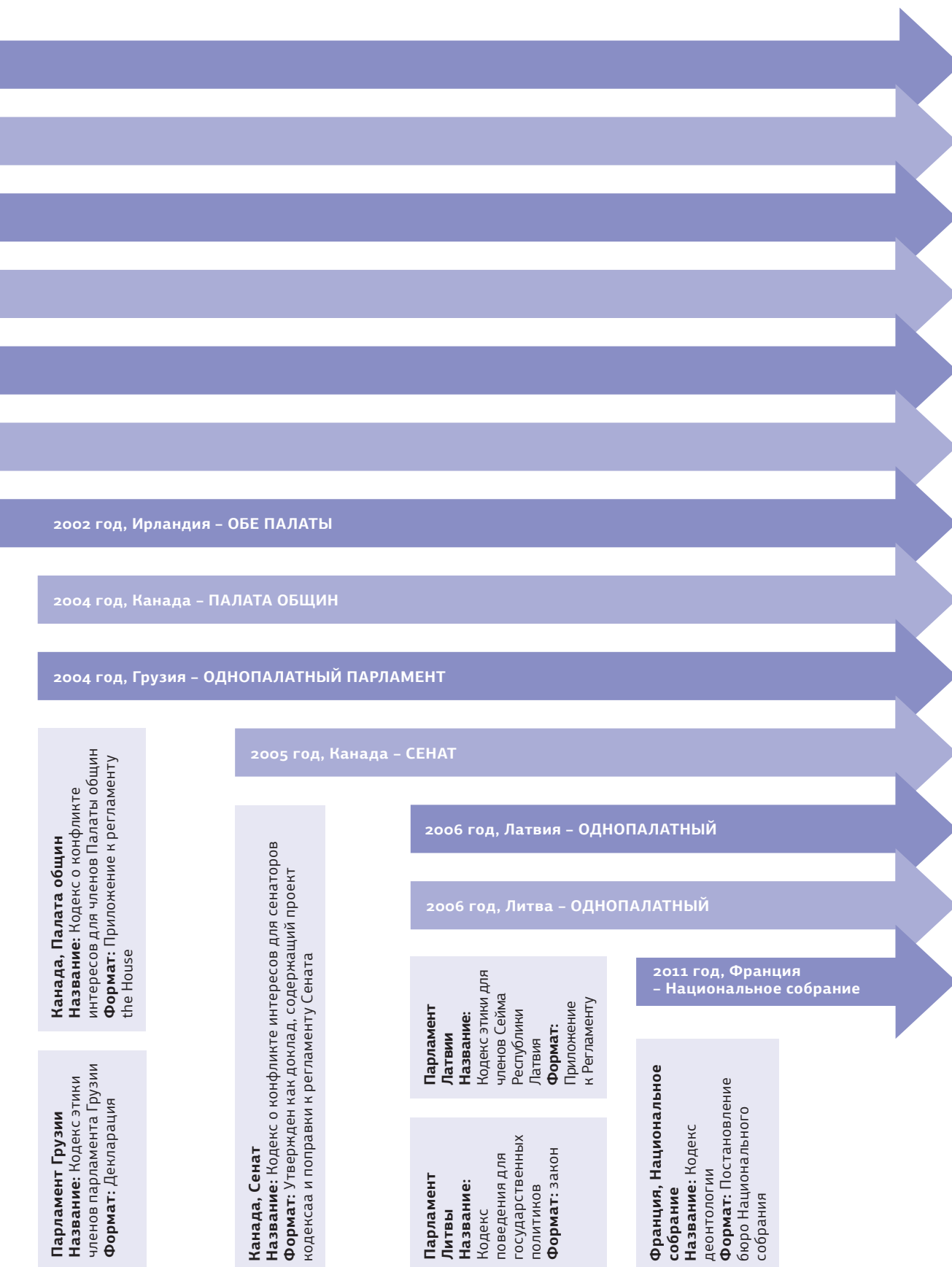
В **разделе 2.1** рассматривается вопрос о том, следует ли считать кодекс поведения неотъемлемой частью парламентских стандартов; оцениваются потенциальные преимущества наличия такого кодекса и анализируются различные виды существующих кодексов. **Раздел 2.2** касается методов составления кодекса поведения и содержит несколько полезных примеров из стран ОБСЕ.

Далее в этой части исследования рассматривается вопрос о том, что «подлежит регулированию». В **разделе 2.3** мы рассматриваем регламентирование интересов и активов – это очень важно для предотвращения потенциальных конфликтов интересов и коррупции, и в этой области средства регламентирования хорошо развиты. **Разделе 2.4** посвящен вопросам использования государственных денежных средств в виде расходов депутатов и парламентских выплат. Это тоже область, требующая регламентирования в любом парламенте, и во многих странах растет обеспокоенность по поводу злоупотреблений. В **разделе 2.5** рассматриваются отношения членов парламента с лоббистами, неизбежные потенциальные опасности, связанные с этими отношениями, а также предпосылки для эффективного регулирования лоббистской деятельности, основанного на прозрачности и подотчетности.

Наконец, в **разделе 2.6** рассматриваются другие возможные направления, которые страны могут стремиться регламентировать, но где наблюдается меньше согласия насчет необходимой степени или вида регулирования. К таким сферам относится поведение в зале заседания и используемая депутатами лексика, посещаемость заседаний, дресс-код, гендерное равенство и трудоустройство после истечения срока парламентских полномочий.

Схема 4. Принятие кодексов поведения в регионе ОБСЕ





2.1 Кодекс поведения

Схема 5. Составление кодекса поведения



Преимущества кодекса поведения

Во многих странах поведение парламентариев регулируется статьями национальной конституции и положениями ряда законодательных актов – тех, которые устанавливают правила для лиц, занимающих государственные должности; законов о конфликте интересов, о декларировании имущества, о парламенте, – а также положениями уголовного кодекса или кодекса об административных правонарушениях. В связи с этим можно возразить, что нет необходимости в отдельном кодексе поведения или этики для членов парламента⁶⁰. Действительно, многие парламента не разрабатывают кодексов поведения, предпочитая полагаться на профессиональные стандарты, существующие в системе законов, правил процедуры и регламентов. Однако введение кодексов поведения является «быстро растущей тенденцией», и ряд стран заявили, что «в настоящее время они рассматривают возможность введения кодексов поведения»⁶¹.

Многие реформаторы парламентских стандартов утверждают, что выгодно иметь всеобъемлющий документ, который объединяет в себе правовые и регулятивные обязанности членов парламента и их сотрудников. На таком основании кодекс поведения депутатов был принят парламентом Шотландии. В этом документе все правила объ-

60 Европейский Центр Парламентских Исследований и Документации (ЕЦПИД), 2001, Кодексы поведения: Обзор, Страница 7, <<https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/getfile.do?id=5073>>.

61 Указ. соч., сноска 57, с. 7.

ясняются при помощи подробных цитат из соответствующих законодательных актов и их анализа⁶². Такой подход облегчает членам парламента поиск правил, относящихся к конкретной ситуации, в которой они оказались, а также помогает СМИ и общественности проверить, насколько депутаты оправдывают их ожидания.

«[...] Точно выверенный набор этических правил [например, кодекс поведения]... обеспечивает четкие рамки для действий, и в этих условиях депутаты могут выполнять свои обязанности, укрепляя политическое доверие к себе и тем самым повышая свои шансы на переизбрание».

European Centre for Parliamentary Research and Development, Parliamentary Codes of Conduct in Europe: An Overview [Европейский Центр парламентских исследований и развития. Парламентские кодексы поведения в Европе: обзор], 2001, с. 8.

Другой подход заключается в том, чтобы включить кодекс поведения в юридически обязывающий документ. Так произошло, например, с немецким и латвийским кодексами, которые являются приложениями к регламентам соответствующих парламентам.

Даже если кодекс не является юридически обязывающим документом, он может помочь в регулировании поведения просто самим фактом своего существования:

«Когда все члены четко знают этические стандарты организации, они скорее согласятся признать нарушения и предпримут что-нибудь для их исправления. Во-вторых, нарушители часто сомневаются, совершат ли неэтичный поступок, если считают, что все окружающие знают, что это неправильно. Наконец, коррумпированные лица полагают, что они скорее будут пойманы в таком окружении, которое уделяет большое внимание этичному поведению»⁶³.

Аналогично клятве Гиппократа, которая устанавливает стандарты для врачей, кодекс поведения устанавливает стандарты для парламентариев и тем самым может способствовать развитию у них чувства профессионализма.

Мальта: дополнительные преимущества кодекса

Из предисловия к Кодексу этики парламента Мальты (написано спикером Лоуренсом Гонци), июнь 1995 г.:

«Данный кодекс этики устанавливает стандарты правильного поведения, которые сами члены парламента предлагают соблюдать в качестве избранных представителей, служащих своей стране в ее высшем демократическом институте. Очевидно, что новаторство наших парламентариев заключается не в самих стандартах, поскольку от каждого члена парламента всегда ждут поведения, соответствующего достоинству института, в котором он служит. Новаторством является то, что эти правила поведения теперь кодифицированы, что создает механизм для общественного контроля и повышает подотчетность»⁶⁴.

62 Scottish Parliament, Code of Conduct for Members of the Scottish Parliament [Парламент Шотландии, Кодекс поведения для членов парламента], 5th Edition, 2011. URL: http://www.scottish.parliament.uk/S4_PublicPetitionsCommittee/General%20Documents/code_final.pdf.

63 Там же, с. 8.

64 Malta House of Representatives, Code of Ethics of Members of the House of Representatives [Палата представителей Мальты, Кодекс этики членов Палаты представителей], 1995. URL: <http://www.parlament.mt/codeofethics-mp?l=1>.

Кодексы также могут определять цели, выходящие за пределы тех требований, которые предъявляет закон, и таким образом закреплять ценности, которые должны направлять поведение депутатов, и стандарты, которые парламентарии должны соблюдать⁶⁵. Эти ценности могут удерживать членов парламента от поведения, которое не является противоправным, но тем не менее считается неэтичным. Они в равной мере могут способствовать поведению, благоприятному для устойчивого демократического процесса⁶⁶. Например, кодекс этики парламента Грузии гласит, что «члены парламента должны активно сотрудничать с представителями средств массовой информации по вопросам, важным для общества»⁶⁷.

Обсуждение: в чем состоят преимущества кодекса поведения?

Если поведение членов парламента уже регламентировано конституцией и законодательством, есть ли необходимость в разработке кодекса поведения? Существует несколько причин, по которым такой кодекс может быть необходим:

- **Простой в использовании справочник для парламентариев.** Все официальные правила разъяснены в одном документе, и поэтому кодекс может стать ценным источником инструкций для депутатов.
- **Улучшение подотчетности.** Кодекс устанавливает четкие стандарты, на основе которых общественность и СМИ смогут оценивать поведение членов парламента. В случае последовательного соблюдения стандартов депутатам будет легче защитить свою частную жизнь от пристального внимания СМИ.
- **Продвижение профессионализма и коллегиальности.** Один из исследователей описал кодекс поведения как «то, что используют профессионалы, чтобы заявить о себе как о профессионалах»⁶⁸. Чем более уважаемой и престижной будет считаться роль парламентария, тем легче будет привлечь к этой работе достойных людей. Кодекс также может быть «общим знаменателем» в работе депутатов, объединяя парламентариев в ситуации, когда многие другие моменты их разделяют.
- **Гибкость.** Если кодекс принят в виде парламентской резолюции, можно сравнительно быстро вносить в него поправки и обновления, отражая возникающие проблемы или изменения норм (при этом необходима четкая процедура внесения таких поправок, а те изменения, которые будут включены в парламентский регламент, должны вноситься по тем же правилам, по которым поправки вносятся в сам регламент).

С точки зрения содержания кодексы могут быть составлены «на основе правил» или «на основе принципов»⁶⁹. Кодекс, составленный на основе правил, содержит конкретные ин-

65 Вестминстерский Фонд за демократию отмечает, что слово «кодекс» имеет различное значение в разных правовых культурах. В то время как в общем праве кодекс видится как «нестатутный нормативный акт, разработанный по соглашению», в традиции гражданского права кодекс – это юридически обязательный для исполнения статут.

66 Staphenurst and Pelizzo, указ. соч., сноска 11, с. 18.

67 Georgian Parliament, Code of Ethics of the Members of the Georgian Parliament [Парламент Грузии, «Кодекс этики членов Парламента», р. 2, article 8. URL: http://www.parliament.ge/files/1107_17620_548540_CodeofEthics-Eng.pdf.

68 Gilman, указ. соч., сноска 8, с. 4.

69 United Kingdom House of Commons, Parliamentary Commissioner for Standards. Review of the Code of Conduct for Members of Parliament: Consultation Paper [Палата общин Соединенного Королевства, Парламентский комитет по стандартам. Обзор Кодекса поведения для членов Парламента: консультационный доклад], 2011. URL: <http://www.parliament.uk/documents/pcfs/review-of-code-of-conduct-2011/Review-of-the-code-of-conduct-2011.pdf>.

Украина утвердила принципы поведения в общественной жизни

В мае 2012 г. парламент Украины принял новый закон «О правилах этичного поведения», который ввел свод правил поведения для лиц, исполняющих государственные обязанности от имени государства или местного органа власти, – в том числе для президента и премьер-министра, министров, членов украинского парламента и местных советов, чиновников, судей и других должностных лиц⁷³.

Закон определяет десять основных принципов, которым должно соответствовать поведение госслужащих:

- законность;
- политическая нейтральность;
- терпимость;
- деятельность исключительно в государственных интересах;
- объективность;
- конфиденциальность;
- компетентность;
- повышение доверия общества к государству и местным органам власти;
- обязанность оспаривать и отказываться от выполнения любых неправомерных решений или поручений;
- необходимость избегать конфликтов интересов.

Закон также содержит некоторые инструкции относительно того, как следует толковать и применять эти принципы, но многие аспекты все же остаются неясными⁷⁴

2.2 Составление кодекса

Процесс составления кодекса может стать очень важным этапом, порождающим обсуждения и дискуссии о том, какими должны быть правила для парламентариев. Он также поможет преодолеть барьеры между депутатами и обществом и выработать общее понимание того, что такое правильное или неправильное поведение. Проведенные в спешке или навязанные извне реформы стандартов, скорее всего, будут постоянно сталкиваться с препятствиями. Напротив, регулятивные системы, получившие широкую поддержку со стороны парламентариев, будут работать даже при небольшом усилии, поскольку они создают условия, в которых депутаты готовы действовать этично, а общественность, как правило, верит в этичность их поведения.

Наилучший способ обеспечить легитимность – провести широкие консультации с заинтересованными группами, прислушиваясь к их вопросам и предложениям, и разработать систему, отражающую все рассмотренные аспекты. Затем следует попросить эти группы представить свои комментарии по поводу предложенной системы. Необходимо создать каналы коммуникации, для того чтобы разъяснять причины принятия конкретных решений. Консультации с общественностью по поводу проекта нового кодекса или внесения изменений в уже принятый (проходящие в Интернете,

73 См.: Парламент Украины, Правила этичного поведения (Документ 4722–17 (2012), 17.05. 2012). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4722-17> (укр.).

74 Например, как отмечается в комментарии юридической фирмы Cameron McKenna, несмотря на то, что закон включает некоторые положения, запрещающие должностным лицам получать незаконные блага или подарки, в законе не дается определения того, что является подарком или подношением.

а также в ходе общественных слушаний) могут стать полезным инструментом в работе над кодексом⁷⁵.

Эстонская НПО призвала к созданию кодекса этики

В конце 2011 г. в Эстонии разразился скандал, связанный с обвинениями в адрес местных законодателей, которые якобы организовывали виды на жительство для иностранных бизнесменов. Это побудило эстонскую неправительственную организацию «Эстония без коррупции», призвать к принятию кодекса этики для парламентариев. В декабре 2011 г. председатель правления этой НПО Янус Техвер сообщил средствам массовой информации, что, хотя в результате скандала не было вскрыто никакой незаконной деятельности, происшедшее выявило необходимость более четких правил: *«Общий контекст таков, что мы должны лучше понимать возможные риски, связанные с подобной деятельностью... Это по существу проблемная область, и мы привлекли внимание к тому факту, что правила в этой сфере должны быть более четкими, в том числе и для самих парламентариев»*⁷⁶.

Иногда политические партии играют ведущую роль в «проталкивании» реформы этики, принимая более жесткие правила в отношении собственных членов и используя эти меры для того, чтобы пристыдить другие партии и побудить их к включению реформы этических стандартов в свою повестку дня. Однако реформы, инициированные парламентом в целом и основанные на консенсусе, легче осуществлять, чем реформы, разработанные в ходе поляризованного и чрезвычайно политизированного процесса. Это подчеркивает важность вовлечения руководителей парламента и парламентариев, а также лидеров политических партий в развитие приверженности кодексу и ощущения причастности к нему со стороны всех партий. Авторам кодекса также следует подумать о том, как обеспечить легитимность этого документа, – например, следует ли утверждать кодекс на пленарном заседании или же нужно попросить депутатов подписаться под кодексом в индивидуальном порядке.

При этом также важно, чтобы ответственность за осуществление процесса реформы взял на себя конкретный орган. В рамках парламента кодекс может быть составлен одним из следующих органов:

- **Специально созданным комитетом.** Новый кодекс поведения Европейского парламента был составлен специальной рабочей группой, созданной в марте 2011 г. решением конференции лидеров политических фракций⁷⁷.
- **Существующим парламентским комитетом.** В Палате общин Соединенного Королевства составлением и пересмотром Кодекса поведения занимается Комитет по стандартам и привилегиям.

75 Например, в 2011 г. Соединенное Королевство провело консультации с общественностью с целью пересмотра кодекса поведения членов Палаты общин. См.: <http://www.parliament.uk/mps-lords-and-offices/standards-and-interests/pcfs/consultation-on-code-of-conduct-for-mps/>.

76 ERR News, NGO Calls for Parliamentary Code of Ethics [НПО призывает к принятию парламентского кодекса этики], 2 December 2012. URL: <http://news.err.ee/politics/19ec6211-dfbo-4a27-a5e6-74fcd820e53a>.

77 European Parliament, EP leaders agree to develop new rules for lobbyists and stronger code for MEPs [Лидеры Европейского Парламента договорились о разработке новых правил для лоббистов и ужесточения кодекса для членов Европейского Парламента], Brussels, 2011. URL: <http://www.europarl.europa.eu/en/pressroom/content/20110331IPR16697/html/EP-leaders-agree-to-develop-new-rules-for-lobbyists-and-stronger-code-for-MEPs>.

- **Рабочая группа или подкомитет органа управления парламентом.** Во Франции за это отвечает Бюро Национального собрания, а в Германии правила поведения для членов бундестага пересматривает подкомиссия Совета старейшин бундестага.

Группа разработчиков кодекса избирается в ходе справедливого и прозрачного процесса, и чрезвычайно важно, чтобы репутация ее членов была незапятнанной. Группа должна подавать пример другим, обеспечивая прозрачность своей работы и декларируя интересы своих членов, даже если они выходят за пределы требований для парламента. Лучше всего, если во главе или в составе подобных групп будут известные лица, широко признанные как нравственные лидеры и вызывающие доверие общественности.

Существует множество рекомендаций по поводу того, как составлять кодексы. Глобальный форум государственного управления ОЭСР (OECD Global Forum on Public Governance) приводит семь рекомендаций Месшалка и Шрама (Maesschalck and Schram), по мнению которых хороший кодекс должен быть:⁷⁸

- **ясным** – понятным для всех сотрудников;
- **простым** – максимально простым, хотя добросовестность – это сложная тема;
- **конкретным** – с приведением конкретных деталей и примеров, без обобщений;
- **структурированным** – логически выстроенным вокруг ряда основных ценностей;
- **последовательным** – понятия должны использоваться последовательным образом;
- **связанным с другими документами** – с приведением перекрестных ссылок на другие документы и руководства.
- **актуальным** – выходящим за пределы очевидного в сторону вопросов, требующих инструкций по их решению.

После проведения широких консультаций с общественностью и ряда последующих пересмотров проекта кодекса необходимо принять окончательный вариант системы, который утверждается голосованием на пленарном заседании или же резолюцией парламента. Это помогает повысить осведомленность парламентариев обо всех новых правилах и институтах, а также продемонстрировать приверженность парламента новым рамкам в области этических стандартов.

«Что имеет огромное значение, независимо от содержания кодекса поведения для депутатов..., так это необходимость сознавать, что кодекс должен быть принят добровольно. Если мы не осознаем его пользу, и пользу для всех, тогда у нас, может быть, и будет хороший кодекс, но его будут использовать исключительно для создания конфликтов».

(Гордана Чомич, член парламента, заместитель спикера Народной скупщины Сербии)

Комментарий был сделан на конференции ОБСЕ «Стандарты этики и поведения для парламентариев», прошедшей в Белграде в ноябре 2011 г.

78 OECD, Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation [ОЭСР, На пути к созданию основы для добросовестности: инструменты, процессы, структуры и условия для реализации], 23 April 2009. URL: [http://search.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/GF\(2009\)1&doclanguage=en](http://search.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/GF(2009)1&doclanguage=en).

Помимо этого, группы составителей кодексов часто получают помощь от неправительственных организаций или миссий ОБСЕ на местах. Например, в 2004 г. Комитет по мандатам парламента Латвии обратился с просьбой о составлении кодекса к неправительственному Центру общественной политики PROVIDUS. В дальнейшем Комитет использовал проект кодекса, подготовленный Центром, а также альтернативный проект, предложенный другим консультантом, как основу для собственной версии, которая в итоге была принята парламентом⁷⁹. Далее приводятся примеры поддержки парламентов в этой сфере со стороны ОБСЕ.

Босния и Герцеговина: формирование консенсуса по новому кодексу поведения (при поддержке миссии ОБСЕ)

В 2006 г. Скупщина (парламент) Боснии и Герцеговины создала рабочую группу в рамках Совместного комитета по правам человека, правам детей, молодежи, иммиграции, беженцам, предоставления убежища и этике с целью составления кодекса поведения для членов парламента. Рабочей группе оказывала поддержку Программа усиления законодательства (Legislative Strengthening Programme) миссии ОБСЕ в Боснии и Герцеговине. В рамках данной программы, помимо прочего, был подготовлен «Пакет реализации» для депутатов. Этот ценный ресурс был предоставлен всем членам Скупщины, что помогло повысить осведомленность парламентариев о содержании и пользе кодекса⁸⁰.

Процесс составления кодекса шел медленно; кроме того, его введение в действие было отложено по причине выборов. Основной проблемой при подготовке этого документа стало достижение консенсуса с Совместным комитетом по административным вопросам, который должен был играть ключевую роль в реализации положений кодекса. Речь шла о разработке порядка подачи и рассмотрения жалоб в соответствии с национальным законодательством, поскольку парламента не является судебным органом. После решения этих вопросов введение кодекса в действие было задержано из-за поправок – прежде всего в связи с тем, что процедурные правила требуют, чтобы обе палаты утвердили одинаковый текст. В сентябре 2011 г. и Палата представителей, и Палата народов, наконец, утвердили поправки к кодексу в единой редакции.

Следующим шагом стала подготовка Акта о реализации кодекса, который был разработан во второй половине 2011 г. и утвержден Совместным комитетом по административным вопросам. Акт о реализации был отклонен Совместным комитетом по правам человека, который попросил о пересмотре всего кодекса. Основной причиной была названа критика, прозвучавшая в связи с тем, что международное сообщество якобы «навязало» этот кодекс; помимо этого, имелись несоответствия с законом «О конфликте интересов». Затем Совместный комитет по правам человека создал рабочую группу по пересмотру кодекса и сопутствующего Акта о реализации. Пример Боснии и Герцеговины демонстрирует, что утверждение кодекса на пленарном заседании иногда может представлять собой обременительный процесс, сопровождающийся бурными дебатами. Однако такие дебаты бывают и чрезвычайно полезными, поскольку повышают осведомленность о кодексе и предоставляют парламента, СМИ и общественности возможность продумать, как различные компоненты кодекса повлияют на парламентарскую практику. Утверждение кодекса на пленарном заседании может также оказаться важным для придания этому документу легитимности.

79 Телефонное интервью с Валтисом Калныньшем. Центр общественной политики PROVIDUS, 17 февраля 2012.

80 OSCE Mission to Bosnia and Herzegovina, Code of Conduct Implementation Package – Legislative Strengthening Programme and Parliament Assembly of Bosnia and Herzegovina, June 2008. URL: <http://www.oscebih.org/Default.aspx?id=4&lang=EN>. Это очень полезный ресурс, содержащий подробную информацию по процедурам подачи жалоб, их рассмотрения, назначения санкций и апелляции.

Сербия: программа поддержки парламента, осуществляемая ОБСЕ

Программа поддержки парламента, осуществляемая миссией ОБСЕ в Сербии, поддерживает проекты, направленные на повышение квалификации сотрудников сербского парламента (скупщины), а также помогает повысить прозрачность работы этого законодательного органа и расширить взаимодействие с гражданами, организациями гражданского общества и СМИ.

В 2011–12 гг. миссия ОБСЕ в Сербии работала со Специальным комитетом Народной скупщины в целях подготовки кодекса поведения депутатов. Для помощи парламенту Сербии в составлении этого документа был подготовлен исследовательский отчет. Затем в Белграде состоялась конференция (в ноябре 2011 г.), посвященная стандартам этики и поведения для парламентариев. Мероприятие проводилось в миссии ОБСЕ в Сербии и было организовано Народной скупщиной Сербии, БДИПЧ ОБСЕ и Агентством международного развития США. В конференции приняли участие сербские и иностранные эксперты, а также заинтересованные парламентарии и сотрудники аппарата парламента Сербии и других стран региона. Участники представили экспертные знания и опыт в данной сфере и использовали этот форум для обсуждения вопроса о важности принятия кодекса поведения для членов парламента.

Грузия: разработка, реформирование и внедрение кодекса поведения

Бывшая миссия ОБСЕ в Грузии совместно с БДИПЧ ОБСЕ поддержала парламент Грузии при проведении реформы, направленной на повышение способности парламента работать прозрачно и профессионально. В ответ на просьбу парламента об оказании помощи в длительном процессе реформ, бывшая миссия ОБСЕ поддержала разработку кодекса поведения. Проект был выполнен неправительственной организацией Transparency International Georgia. В обсуждении правил, включенных в кодекс, приняли участие многочисленные члены парламента и эксперты. В продолжение этого первого этапа БДИПЧ и парламент Грузии организовали конференцию «Кодексы и стандарты этики для парламентариев», которая состоялась 19 апреля 2012 г. в Тбилиси. Конференция предоставила депутатам и сотрудникам парламента Грузии, а также их коллегам из ряда соседних стран возможность изучить вопросы, связанные с разработкой, реформированием и внедрением этического регламента в парламентах.

Внедрение кодекса: вопросы для анализа

- Должен ли кодекс иметь статус закона или же он должен носить только рекомендательный характер?
 - Должен ли кодекс включать в себя подробное изложение ценностей или принципов?
 - Должны ли члены парламента, приступая к своим обязанностям, публично принять на себя обязательство соблюдать кодекс – например, приняв клятву или подписав соответствующий документ?
 - Будет ли разработано «пособие» к кодексу, содержащее инструкции, консультативные заключения, примеры и описание имевших место случаев? Кто будет составлять эти инструкции и заключения?
-

2.3 Имущество и интересы

Одна из основных целей регулирования профессионального поведения – исключить (или ограничить) конфликты интересов. В «Руководстве ОЭСР по разрешению конфликтов интересов на государственной службе» дается следующее определение термина «конфликт интересов»:

«Конфликт между общественно-правовыми обязанностями и частными интересами государственного должностного лица, при котором его частные интересы ... способны неправомерным образом повлиять на выполнение им официальных обязанностей или функций»⁸¹.

Кодекс поведения часто требует от депутатов обязательства ставить государственные интересы выше частных, однако детали этого регулируются другими правилами и инструментами.

В данной области существует два основных подхода. Один состоит в том, чтобы запретить парламентариям занимать определенные должности, и это делается путем добавления соответствующих положений в конституцию или принятия специальных законов о несовместимости или конфликте интересов⁸². Такой подход подразумевает, что определенные функции по сути несовместимы с депутатским мандатом и что нельзя полагаться на то, что парламентарии будут выносить решения независимо от собственных интересов. Другой метод заключается в том, чтобы позволить депутатам иметь и другие интересы, но потребовать декларировать их в реестрах интересов и/или заявлять о них до выступления в парламенте по соответствующим вопросам. Эта модель дает депутатам возможность самим определять, есть ли риск конфликта интересов; однако проведенные исследования позволяют предположить, что, по крайней мере, в Соединенном Королевстве требование о раскрытии информации об интересах не всегда должным образом соблюдается⁸³. Раскрытие информации об интересах все чаще считается минимальным требованием к парламентам. Резолюция № 1214 Парламентской ассамблеи Совета Европы (2000 г.) отражает растущий международный консенсус по вопросу о механизме раскрытия информации об интересах парламентариев как о минимальном обязательном инструменте регулирования парламентского поведения. В Резолюции указано следующее:

«Для успешной борьбы с коррупцией парламенты – как высший политический орган и контрольная инстанция – должны там, где это возможно, внедрять систему ежегодной подачи деклараций о финансовых интересах парламентариями и членами их семей»⁸⁴.

Однако эффективность раскрытия этой информации в конечном итоге зависит от возможностей и способностей общественности, СМИ и гражданского общества анализировать обнародованную информацию об интересах и судить о том, имел ли место конфликт интересов. На практике страны часто совмещают два указанных подхода,

81 Руководство ОЭСР по разрешению конфликтов интересов на государственной службе (2007), с. 4. URL: <http://www.oecd.org/gov/ethics/2957345.pdf>.

82 В некоторых государствах-участниках ОБСЕ есть отдельные законы о конфликте интересов – например, в Латвии действует закон «О предотвращении конфликтов интересов в деятельности государственных служащих» (2002), который был введен потому, что «Акт о предотвращении коррупции» был сочтен недостаточным для этой области.

83 У. Гай и П. Леопольд отмечают: «Значительное число членов парламента, как оказалось, считают регистрацию достаточным декларированием интересов, игнорируя специальное требование о декларировании интересов в ходе дебатов и в комитетах». (Gay, Oonagh and Leopold, Patricia. Conduct Unbecoming: The Regulation of Parliamentary Behaviour. London, Politico's, 2004).

84 Парламентская ассамблея Совета Европы, Резолюция 1214 (2000) «О роли парламентов в борьбе с коррупцией». URL: http://www.coe.int/t/r/parliamentary_assembly/%5BRussian_documents%5D/%5B2000%5D/%5BAvril%5D/Resol1214.asp.

запрещая депутатам иметь некоторые интересы, но разрешая другие – при условии предоставления информации о них. Есть еще промежуточный подход, используемый в Швеции, где депутатам разрешается иметь определенные интересы, но требуется, чтобы парламентарии отказывались от участия в дебатах и голосовании в случаях возможного конфликта интересов⁸⁵. В Канаде, где существует специальный «Кодекс о конфликте интересов», есть также несколько положений регламента Палаты представителей, запрещающие членам палаты голосовать по вопросам, в которых у них имеется «непосредственный финансовый интерес»⁸⁶.

Законы о несовместимости

В различных странах региона ОБСЕ существует разное отношение к совместимости общественных и частных должностей: Канаду и Соединенное Королевство исторически больше заботит вопрос о конфликте интересов в случаях, когда один и тот же человек занимает два государственных поста. В то время как в Соединенных Штатах больше обеспокоены наличием у парламентариев частных интересов⁸⁷. Соответствующие государственные посты могут включать в себя должность министра кабинета, мэра города или округа, члена регионального собрания или руководителя государственного предприятия. Государственная должность, которая чаще всего считается несовместимой с депутатским мандатом, – это должность судьи, поскольку необходимо, чтобы было обеспечено разделение власти между теми, кто создает законы, и теми, кто добивается их соблюдения.

Государственные должности могут считаться несовместимыми с депутатским мандатом по ряду причин:

- В некоторых странах, где члены парламента могут становиться министрами кабинета, существуют опасения, что выполнению их обязанности контролировать исполнительную власть может помешать тот факт, что они являются членами правительства или стремятся ими стать⁸⁸.
- Если вторая должность является выборной, аргументом может стать то соображение, что забота о переизбрании на одной должности может повлиять на решения, принимаемые в ходе работы на другой должности.
- Может считаться неправильным, если один человек получает две зарплаты из государственных средств.

Что касается частных интересов, то во многих западноевропейских странах считается нормой, если члену парламента позволено получать доход, работая на дру-

85 Шведский закон 1996 г. «О регистрации занятий и экономических интересов членов парламента» (Law on Registration of Members of Parliament's Engagements and Economic Interests) гласит: «Член [парламента] не может участвовать в дебатах в Палате или присутствовать на заседаниях комитета по вопросу, касающемуся его [или ее] лично или близкого родственника». Цитируется по изданию: National Democratic Institute, Legislative Ethics: a Comparative Analysis (Legislative Research Series Paper #4). Washington DC, NDI, 1999, p. 8. URL: http://www.accessdemocracy.org/files/026_ww_legethics.pdf.

86 Parliament of Canada, House of Commons Procedures and Practice – Responsibilities and Conduct of Members [Процедуры и практика Палаты общин – обязанности и поведение членов], 2000. URL: <http://www.parl.gc.ca/MarleauMontpetit/DocumentViewer.aspx?Sec=Cho4&Seq=12&Language=E>.

87 Stark, Andrew. Canada's Upside-Down World of Public-Sector Ethics [Перевернутый мир этики в государственном секторе Канады]. In: International Public Management Journal, Vol. 8/2, 2005, pp. 187–207.

88 Около одной пятой членов парламента Великобритании работают в правительстве или зависят от исполнительной власти в получении министерских постов. См.: House of Commons, Public Administration Committee of the House of Commons. Smaller Government: What do Ministers do? London, 2011. URL: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201011/cmselect/cmpubadm/530/53002.htm>.

гой работе или занимаясь бизнесом, однако он обязан декларировать этот доход (по крайней мере, доход, превышающий определенный установленный уровень). Например, в Соединенном Королевстве члены парламента могут быть директорами компаний и получать с этого доход, однако они обязаны указать этот факт в реестре интересов и при участии в дебатах по соответствующим вопросам. В то же время в Соединенных Штатах используются ограничения в абсолютных цифрах или в процентах. Конгрессмен может иметь побочный доход, не превышающий 15% зарплаты чиновников II разряда (уровень зарплаты для старших федеральных должностных лиц в Соединенных Штатах).

Схема 7. Диапазон возможных интересов членов парламента



Наоборот, в посткоммунистических странах депутатам часто запрещается владеть или управлять частным бизнесом в течение депутатского срока – например, в Армении членам парламента запрещено заниматься «предпринимательской деятельностью»⁸⁹. В Польше у депутатов есть множество ограничений на экономическую деятельность, связанную с госпредприятиями, и члены парламента не должны участвовать в экономической деятельности, позволяющей им получать доход с государственного имущества или с госзаказов.

89 Определение «предприниматель» оспаривается ввиду неясности того, подразумевает ли оно права владения. Информация была предоставлена в ходе беседы с председателем Комитета по правовым вопросам парламента Армении Давидом Арутюняном, состоявшейся 3 октября 2011 г.

Введение подобных требований аргументируется, помимо других причин, стремлением ограничить доступ влиятельных бизнесменов к конфиденциальной государственной или административной информации, а также не допустить ситуации, когда представители бизнеса будут стремиться в парламент только для того, чтобы получить иммунитет от преследования и защитить свои коммерческие интересы.

Как видно из таблицы 6 (см. ниже), практика в этой области сильно различается в разных странах региона ОБСЕ.

Таблица 6. Совместимость различных видов интересов с ролью законодателя⁹⁰

Страна	Государственные интересы			Частные интересы	
	Министр	Мэр	Судья	Директор/ сотрудник компании	Акционер
Австрия	Разрешено***	Разрешено	Несовместимо ⁹¹	Разрешено	Разрешено
Армения	Несовместимо	Несовместимо	Несовместимо	Несовместимо	Разрешено**
Венгрия	Разрешено	Несовместимо*	Несовместимо	Разрешено	Разрешено
Германия	Несовместимо	Несовместимо	Несовместимо	Разрешено	Разрешено
Канада	Разрешено	Несовместимо ⁹²	Несовместимо	Разрешено	Разрешено
Польша	Разрешено	Несовместимо	Несовместимо	Разрешено****	Разрешено****
Соединенное Королевство	Разрешено	Несовместимо	Несовместимо	Разрешено	Разрешено
Франция	Несовместимо	Разрешено	Несовместимо	Разрешено	Разрешено

* В процессе обсуждения.

** На время работы в парламенте права управления должны быть переданы трастовому менеджменту⁹³.

*** Разрешено, но не является нормой на практике.

**** Несовместимо, если предприятие является государственным.

⁹⁰ Таблица составлена на основе информации из базы данных Межпарламентского союза и соответствующих национальных конституций и законов. Страны были выбраны таким образом, чтобы проиллюстрировать различные подходы. Следует отметить, однако, что подобную информацию собирать сложно, поскольку она зачастую отражена в ряде различных законодательных актов, и сложно сравнивать эти правила в разных странах ввиду несовпадения определений различных должностей.

⁹¹ Несовместимость относится только к членам Конституционного суда, Верховного суда и Административного суда.

⁹² Хотя не существует федеральных законов, запрещающих главе городской администрации или члену городского совета выставлять свою кандидатуру на федеральных выборах, различные провинциальные и муниципальные законы содержат требование о том, чтобы эти должностные лица оставляли свои посты до того, как стать действующими членами парламента. В некоторых канадских провинциях закон запрещает действующим членам парламента баллотироваться на муниципальных выборах, требуя, чтобы они оставили свое место в Палате общин до выдвижения своей кандидатуры (например, Муниципальный акт провинции Онтарио (Municipal Act of Ontario), раздел 258(1), http://www.e-laws.gov.on.ca/html/statutes/english/elaws_statutes_01m25_e.htm).

⁹³ Такое решение используется сравнительно часто. См. подробную информацию об этой модели доверительного управления: <http://www.oge.gov/Financial-Disclosure/Public-Financial-Disclosure-278/Helpful-Resources/Model-Qualified-Blind-and-Diversified-Trust-Documents/> (англ.).

Инструменты для декларирования интересов и раскрытия информации о них

Существуют два основных средства для раскрытия информации о потенциальных конфликтах интересов. В **реестре интересов** парламентарии декларируют все источники дохода и обязанности, которые они выполняют одновременно с депутатским мандатом. Эта информация собирается централизованно и должна часто обновляться. Реестры были впервые введены в Соединенных Штатах и Соединенном Королевстве в 1970-х гг. и вскоре распространились на другие страны. Однако формат реестров в значительной степени изменился: все чаще используются онлайн-реестры, которые рекомендованы и Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)⁹⁴.

Категории интересов, подлежащих регистрации (или декларированию) могут различаться, однако обычно это доход (зарплата, дивиденды с акций, плата за консультации, директорство и спонсорство), подарки и знаки признательности, а также неденежные интересы. В Нидерландах существуют три отдельных реестра, каждый из которых открыт для общественности. Один реестр отражает непарламентские доходы и должности, второй – командировки за границу, не оплачиваемые парламентом, а третий – подарки⁹⁵. Важно помнить, что даже **подозрение** конфликта интересов может подорвать доверие к депутату. Может оказаться невозможным доказать, что определенный интерес так или иначе повлиял на какое-то решение, но одно только подозрение способно подорвать легитимность члена парламента. Поэтому правила должны включать пункт, требующий от законодателей декларирования любых интересов, которые с достаточным основанием могут быть сочтены факторами, влияющими на их действия, выступления или голосование⁹⁶.

Обсуждение: нужно ли разрешать членам парламента принимать подарки?

Правила, касающиеся получения подарков, в значительной степени различаются в разных странах ОБСЕ, однако можно проследить три основных подхода:

- **Запрет.** В некоторых странах парламентариям запрещено принимать подарки – например, в Соединенных Штатах конгрессмены не имеют права принимать подарки стоимостью более 50 долларов.
- **Декларирование.** В других странах парламентариям разрешается принимать подарки любой стоимости, однако их необходимо декларировать (например, в Чешской Республике).
- **Смешанный подход.** В странах третьей группы депутатам разрешено принимать любые подарки, но декларировать необходимо только те из них, стоимость которых превышает определенную сумму, например, 50 евро в Нидерландах (хотя некоторые партии в Нидерландах налагают на своих депутатов более жесткие ограничения).

94 Там же, с. 15.

95 House of Representatives of the Netherlands, Rules of Procedure, 2012, Chapter VIIa, section 150a, http://www.houseofrepresentatives.nl/sites/www.houseofrepresentatives.nl/files/content/rules_of_procedure_1.pdf. Никаких официальных санкций за невключение какого-либо пункта в список не предусмотрено.

96 Westminster Foundation for Democracy (WFD) and Global Organization of Parliamentarians against Corruption (GOPAC). Handbook on Parliamentary Ethics and Conduct, a Guide for Parliamentarians [Вестминстерский фонд за демократию и Глобальная организация парламентариев против коррупции. Руководство по парламентской этике и поведению, инструкции для парламентариев]. London, 2009. URL: http://www.wfd.org/upload/docs/political_guidebook_20100630.pdf.

Декларирование имущества – это сравнительно новый подход. От депутатов часто требуется предоставить подробную информацию об их материальных ценностях или имуществе при вступлении в должность члена парламента и при уходе с этой должности; также требуется регулярно обновлять эту информацию. Декларации позволяют оценить, не приумножает ли депутат свое состояние или имущество из неизвестных источников. Декларирование имущества используются все чаще (в основном в целях сокращения коррупции среди чиновников), и требование о предоставлении таких деклараций нередко распространяется на других лиц, занимающих выборные должности. Существует также тенденция к тому, чтобы требовать от депутатов декларирования **долговых обязательств**, поскольку независимость члена парламента может быть поставлена под вопрос в случае получения им кредита по ставкам ниже рыночных или при наличии у него задолженностей другим сторонам.

Все государства, вступившие в ЕС в 2004 и 2007 гг., приняли ту или иную форму реестров или деклараций к 2000 г., и многие другие государства Восточной Европы, Средней Азии и Кавказа последовали их примеру. В некоторых системах даже **кандидаты** на выборные должности обязаны подавать декларации – так происходит, например, в Боснии и Герцеговине. Эту практику также иногда используют политические партии как способ заслужить доверие (как в Соединенном Королевстве до выборов 2010 г.).

Электронная подача деклараций помогает значительно улучшить соблюдение требований, снизить административные расходы и расширить доступ к информации и подотчетность парламента. Все это наблюдается в странах, которые ввели подобные процедуры. Например, в Аргентине (которая не является участницей ОБСЕ) после введения электронной системы раскрытия финансовой информации показатели соблюдения правил возросли с 67% до 99% менее чем за год⁹⁷. Однако к некоторым государствам-участникам ОБСЕ декларации по-прежнему подаются только на бумаге⁹⁸. Следует отметить, что парламентариям необходимо часто обновлять реестры и декларации (но этот процесс не должен быть слишком обременительным для них). ОЭСР предлагает собирать декларации «так часто, как того требует разумная необходимость»⁹⁹. Однако практика в этой области значительно различается в разных странах. В Венгрии финансовые интересы раскрываются только при получении депутатского мандата (в течение 30 дней) и по завершению депутатского срока. В Чешской Республике члены парламента предоставляют свои финансовые отчеты ежегодно, в июне. В Испании декларацию об интересах необходимо подавать «при изменения обстоятельств», что предоставляет членам парламента возможность самим судить о том, когда их обстоятельства можно считать «изменившимися»¹⁰⁰.

Вопрос о неприкосновенности частной жизни

Во многих странах регулярная публикация реестров интересов и имущественных деклараций членов парламента уже стала нормой. Часто эти документы представлены на веб-сайтах парламента (как в Польше), в центрах информации для посетителей парламента (как в Соединенном Королевстве) или на веб-сайтах других государственных органов (в Грузии декларации об имуществе членов парламента находятся на веб-сайте Бюро государственной службы)¹⁰¹. В Соединенных Штатах реестры не публикуют в интернете, но любой человек может ознакомиться с ними или получить копию после предоставления

97 Декларации активов (ОЭСР), указ. соч., сноска 9.

98 Там же.

99 Там же.

100 Этот аспект регулируется статьей 160(1) избирательного законодательства Испании, см: <http://legislationline.org/topics/country/2/topic/6>.

101 TI Georgia Assessment, указ. соч., сноска 35, с. 37.

документов, удостоверяющих личность (при этом информация не может быть использована в коммерческих целях или для ходатайства о предоставлении средств для политической или иной деятельности).

Однако некоторые эксперты предупреждают, что излишние требования в отношении раскрытия информации могут нарушить право на неприкосновенность частной жизни. Ввиду этого многие достойные лица могут воздержаться от выставления своей кандидатуры в законодательный орган¹⁰², а чрезмерные требования могут даже угрожать личной безопасности или неприкосновенности имущества¹⁰³. По этой причине во многих странах раскрытие информации является частичным или ограниченным. В Канаде информация о финансовых интересах предоставляется руководителю комитета или комитету по этике на условиях соблюдения конфиденциальности. Затем руководитель комитета составляет краткое изложение предоставленных данных для публикации в государственном реестре, открытом для доступа всех граждан. Во Франции члены парламента обязаны предоставлять свои декларации об имуществе только в Комиссию по финансовой прозрачности политической жизни – специальный полусудебный контрольный орган, – а реестр интересов доступен только контрольным органам¹⁰⁴. Согласно рекомендациям ОЭСР, «задекларированные данные должны быть доступны следственным органам для расследования возможных правонарушений»¹⁰⁵.

Результаты исследований также показывают, что обнародование деклараций является наиболее действенным инструментом для снижения уровня коррупции в восприятии граждан, – вероятно потому, что это облегчает контроль со стороны гражданского общества¹⁰⁶. Действительно, в некоторых странах НПО берут на себя ответственность за проверку деклараций. Например, в Словакии закон обязывает членов парламента предоставлять декларации об имуществе, однако эти декларации не содержат подробностей, необходимых для осуществления полной проверки. В связи с этим неправительственная организация Fair Play Alliance разработала программу действий, направленную на повышение осведомленности общества об имущественных декларациях. Данная программа включает следующее:

- объединение данных из деклараций с другой обнародованной информацией с целью создания единой открытой базы данных;
- поощрение участвующих в выборах кандидатов на подачу более полных деклараций об имуществе в онлайн-формате;
- анализ деклараций об имуществе и расходовании государственных средств с целью выявления конфликтов интересов¹⁰⁷.

102 National Democratic Institute. Legislative Ethics: a Comparative Analysis [Этика для законодателей: сравнительный анализ] (Legislative Research Series Paper #4). Washington DC, NDI, 1999. URL: http://www.accessdemocracy.org/files/026_ww_legethics.pdf.

103 Например, один из участников конференции ОБСЕ «Стандарты этики и поведения для парламентариев», прошедшей в Белграде в ноябре 2011 г., отметил озабоченность парламентариев по поводу возможных хищений после публикации в СМИ информации об их имуществе, в том числе о предметах искусства.

104 NDI Legislative Ethics, указ. соч., сноска 102, с. 37.

105 Декларации активов (ОЭСР), указ. соч., сноска 9.

106 Djankov, Simeon, Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes and Andrei Shleifer, National Bureau of Economic Research. Disclosure by Politicians [Национальное бюро экономических исследований, Раскрытие информации политиками], 2009 (Working Paper 14703). URL: <http://www.nber.org/papers/w14703.pdf>.

107 National Democratic Institute and World Bank. Strengthening Parliamentary Accountability, Citizen Engagement and Access to Information: A Global Survey of Parliamentary Monitoring Organizations [Национальный демократический институт и Всемирный банк. Повышение подотчетности парламента, участия граждан и доступа к информации: глобальное исследование организаций парламентарского мониторинга], 2011, p. 41. URL: <http://www.ndi.org/files/governance-parliamentary-monitoring-organizations-survey-september-2011.pdf>. См. также веб-сайт организации Fair-Play Alliance: http://www.fair-play.sk/index_en.php.

В Австрии недавно был создан веб-сайт www.meineabgeordneten.at, с помощью которого декларации об имуществе парламентариев сравниваются с другой опубликованной информацией об их интересах. По результатам этого сравнения получается, что около 10% парламентариев забывают или не считают нужным указать доходы, которые они получают помимо заработной платы в парламенте. Одна из передач австрийского телевидения также обратила внимание на то, что информацию об интересах парламентариев трудно найти на официальном веб-сайте законодательного органа. Парламент сразу же отреагировал на это замечание, разместив соответствующую информацию на заглавной странице веб-сайта.

Внедрение кодекса: вопросы для анализа

- *Какие виды интересов или обязанностей следует полностью запретить?*
 - *Какие виды интересов следует разрешить при условии раскрытия подробностей или отказа от участия в соответствующих дебатах?*
 - *Кто получит доступ к информации? Последовала ли должная реакция на озабоченность в отношении права парламентариев на неприкосновенность частной жизни?*
 - *Следует ли предусматривать какие-либо санкции за непредоставление информации или предоставление неверной информации?*
 - *Существуют ли механизмы для проверки предоставленной информации?*
-

2.4 Выплаты, расходы и парламентские ресурсы

Интерес СМИ к парламентской этике часто сосредоточен на предполагаемом нецелевом использовании депутатами ресурсов парламента или государственных средств. Сообщения на эту тему могут касаться зарплат или расходов парламентариев, найма сотрудников или использования ресурсов парламента в личных или партийных целях. Разногласия вызывает вопрос о том, должны ли депутаты иметь возможность сами назначать и увеличивать себе зарплату. Наличие таких полномочий, как утверждается, должно обеспечить независимость парламента от исполнительной власти. Однако общество может посчитать, что это неизбежно ведет к конфликту интересов, и поэтому парламентарии часто воздерживаются от повышения собственных зарплат, опасаясь порицания со стороны общественности¹⁰⁸. Как следствие, зарплаты парламентариев могут быть ниже зарплат тех, кто занимает эквивалентные должности. Это в свою очередь может привести к тому, что нелегкий труд законодателя станет менее привлекательным для квалифицированных специалистов, и их будет труднее привлечь на эту работу.

При этом, возможно, еще более важным является тот факт, что из-за низких зарплат парламентарии могут начать рассматривать другие причитающиеся им средства – выплаты и компенсации расходов – как возможность получения дополнительного дохода за счет государства. По-видимому, это происходит, например, с некоторыми членами Европейского парламента, которые расписываются в списке присутствующей

¹⁰⁸ Эта проблема отчасти решена в Соединенных Штатах, где Конгресс принимает решения о повышении зарплат конгрессменов, однако эти изменения вступают в силу только в отношении Конгресса следующего созыва.

щих на заседании только для того, чтобы подать заявление о возмещении расходов. Это же, как предполагают, послужило одной из причин крупных злоупотреблений в системе расходов и выплат в Соединенном Королевстве, о которых стало известно в мае 2009 г., когда газета «Дейли телеграф» начала публиковать заявления о возмещении расходов, которые казались непомерными и необоснованными. Наибольшие разногласия вызвал тот факт, что многие парламентарии стали указывать второй домашний адрес, с тем чтобы иметь возможность требовать возмещения расходов, понесенных на разных территориях в разное время¹⁰⁹.

Для того чтобы предотвратить подобные ситуации в будущем, парламент Соединенного Королевства возложил ответственность за вопросы, связанные с возмещением расходов и зарплатами парламентариев, на независимый орган – Независимое управление парламентских стандартов. Однако критика в адрес управления, которое обвиняли в дороговизне и неэффективности, не позволило этому институту восстановить доверие к парламенту со стороны общества¹¹⁰. Данный факт подчеркивает важность проведения широкомасштабных консультаций до реформирования этических стандартов.

В Венгрии недавно прозвучало предложение об отмене возмещения транспортных и квартирных расходов и выдаче вместо этого платежных карт для оплаты топлива и аренды квартиры в случае необходимости¹¹¹. Эта мера направлена на устранение явного противоречия, когда некоторые парламентарии требуют возмещения расходов на поездки от дома до Будапешта, несмотря на получение бесплатного билета на проезд в общественном транспорте, а также компенсации за аренду квартиры – даже при наличии собственной квартиры в столице.

Прием родственников на работу в качестве секретарей или референтов также вызывает озабоченность в связи с тем, что парламентарии используют государственные средства с целью увеличения дохода своей семьи. Хотя это обычная практика в некоторых парламентах (где сотрудники не набираются из числа государственных служащих), ряд стран начал регламентировать прием родственников на работу с целью предотвращения nepotизма. В настоящее время в Австрии членам нижней палаты парламента запрещено нанимать близких родственников на должности помощников, получающих зарплату из государственных средств¹¹². В Соединенном Королевстве парламентарии имеют право брать на работу родственников, однако они обязаны сообщить об этом.

Скандалы иногда возникают в связи с тем, что парламентарии используют официальные бланки парламента для личных запросов. Это весьма сомнительная практика с точки зрения этики, так как в подобных случаях депутаты используют свое слу-

109 The Daily Telegraph, MPs' expenses: the timeline [Расходы парламентариев: хронология], 3 October, 2010. URL: <http://www.telegraph.co.uk/news/newsttopics/mps-expenses/5335266/MPs-expenses-the-timeline.html>.

110 Маргарет Ходж, член парламента и председатель Комитета по государственному бюджету, заявила следующее: «Хотя сумма, выделенная на покрытие расходов членов парламента, сократилась на 15 процентов, это нельзя назвать рациональной экономией, так как многие парламентарии сообщают, что они не требуют возмещения законных расходов ввиду сложности бюрократических процедур. [...] Национальное аудиторское управление считает, что общие издержки, связанные с количеством времени, потраченным на оформление заявлений о расходах, составляют 2,4 миллиона фунтов стерлингов (2,87 миллионов евро) в год. Помимо всего прочего, это также время, которое члены парламента могли потратить в интересах своих избирателей». См.: <http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/public-accounts-committee>.

111 Телефонное интервью с профессором права Петером Хаком, будапештский университет ELTE (Eotvos Lorand Tudomanuegyetem), 14 октября 2011 г.

112 Закон «О сотрудниках парламента» (Parliamentary Employees Law) запрещает прием на работу «близких родственников», в число которых, согласно закону, входят кузены и проживающие совместно партнеры (статья 2); см.: <http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Bundesnormen/NOR12013826/NOR12013826.html> (нем.).

жебное положение для влияния на частный бизнес. Некоторые страны включают запрет на подобные действия в кодексы поведения или в нормативно-правовую базу. В Испании парламентариям запрещено использовать свое служебное положение для осуществления коммерческой, производственной или профессиональной деятельности. Также запрещено использовать административные ресурсы парламента, в том числе персонал, в партийных целях – например, для проведения предвыборных кампаний. Такого разграничения интересов достаточно трудно достичь в повседневной политической деятельности, однако Шотландия дает хороший пример для подражания в этом смысле. Кодекс поведения шотландского парламента запрещает парламентариям ставить сотрудников парламента в положение, которое «находится в противоречии или ставит под сомнение их политическую беспристрастность, или же может вызвать нарекания в связи с тем, что сотрудники, получающие зарплату от государства, используются в партийных политических целях»¹¹³.

Внедрение кодекса: вопросы для анализа

- Кто должен определять зарплаты парламентариев и какими принципами следует при этом руководствоваться?
 - Должны ли зарплаты зависеть от обязанностей членов парламента – например, должна ли зарплата члена комитета отличаться от зарплаты обычного парламентария?
 - Должны ли парламентские выплаты зависеть от того, как избирались парламентарии – по партийным спискам или по округам?
 - Могут ли парламентарии осуществлять закупки самостоятельно или следует контролировать их расходы путем выдачи им платежных карт или чеков?
 - Могут ли члены парламента нанимать на работу родственников?
 - Можно ли при помощи кодекса предотвратить использование ресурсов парламента действующими парламентариями в целях их предвыборных кампаний?
-

2.5 Отношения с лоббистами

В последние годы тема лоббирование стало важным компонентом дискуссии, разворачивающейся вокруг этических стандартов для парламента. «Рекомендации ОЭСР по принципам прозрачности и добросовестности в лоббировании» определяют лоббирование как «устные или письменные коммуникации с представителем государственной власти с целью влияния на принятие законодательных, политических или административных решений»¹¹⁴. При этом взаимодействие лиц или групп лиц с законодателями с целью продвижения конкретных интересов и оказания влияния на принимаемые политические решения может представлять определенную опасность для любой демократической системы.

¹¹³ Scottish Code, указ. соч., сноска 62, с. 49.

¹¹⁴ Organization for Economic Co-Operation and Development, Recommendations of the Council on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying [ОЭСР, Рекомендации Совета по принципам прозрачности и добросовестности в лоббировании], 2010. URL: <http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=256&InstrumentPID=%20250> (англ.).

Хотя практика лоббизма является неотъемлемой частью демократии, и лоббисты могут играть очень важную роль, информируя законодателей о вопросах, представляющих общественный интерес, противоправное использование влияния в политической системе может быть крайне опасным. Существуют, как минимум, три важных причины для беспокойства:

- риск возникновения неподобающих отношений между лоббистами и законодателями, ведущих к обмену услугами или подкупу;
- влияние корпоративных интересов или интересов влиятельных групп, которое может привести к непропорциональному распределению политических ресурсов и внимания;
- растущее недоверие со стороны избирателей, которые могут счесть, что главные политические решения принимаются в отсутствие прозрачности и справедливости, что лишает электорат права голоса в национальной политике.

Реестр лоббистских организаций: пример Европейского парламента

После политического скандала, известного как «наличные в обмен на законы», который разразился в марте 2011 г., в Европейском парламенте была создана рабочая группа для составления нового свода правил, регулирующих доступ к парламентариям и деятельность лоббистов, а также для разработки кодекса поведения для членов Европарламента. На передний план снова вышли вопросы прозрачности и этических стандартов.

В скандал с лоббистами оказались вовлечены четыре члена Европарламента. Обвинения в их адрес были выдвинуты в связи с тем, что они согласились принять наличные от журналистов газеты «Санди таймс», выдававших себя за лоббистов, в обмен на смягчение законодательства в сфере банковской реформы. Журналисты, игравшие роль представителей банковских интересов, попытались подкупить депутатов, предложив им наличные за внесение поправок в законопроект ЕС. В результате скандала репутации Европейского парламента был нанесен серьезный урон. Председатель Европарламента Ежи Бузек сразу же воспользовался этой ситуацией для реформирования регламента.

В результате в июне 2011 г. Европарламент и Европейская комиссия подписали межведомственное соглашение, которое привело к созданию общего Реестра лоббистских организаций («Реестра прозрачности»), дающего гражданам прямой доступ к информации о лицах и организациях, чья деятельность направлена на оказание влияния на процесс принятия решений в ЕС. Реестр включает единый кодекс поведения, обязательный для соблюдения всеми лоббистскими организациями и самостоятельно работающими лицами, которые согласны «играть по правилам» в полном соответствии с этическими принципами¹¹⁵. Для регистрации в Реестре лоббистских организаций необходимо предоставить следующую информацию:

- персональные данные, включая имена лиц, запрашивающих пропуска для доступа в здания Европарламента;
- законопроекты, относящиеся к сфере деятельности заявителя;
- смету затрат заявителя на его деятельность или же общий бюджет заявителя, включая финансирование, полученное от институтов ЕС.

Реестр лоббистских организаций не содержит информации об конкретных интересах лоббистов. Еще более важно то, что регистрация происходит добровольно, и, следова-

115 European Parliament, European Transparency Registry [Европейский парламент, Реестр лоббистских организаций], см.: http://europa.eu/transparency-register/index_en.htm.

тельно, лоббирование разрешается и без нее. По состоянию на август 2012 г. в Реестре были зарегистрированы 5 200 лиц. При этом считается, что число лоббистов, действующих в институтах ЕС, значительно больше¹¹⁶.

Чтобы уравновесить влияние лоббистов на политиков по конкретным общественным вопросам и, в то же время, обеспечить прозрачность и подотчетность лоббистской деятельности, необходимо расширить регулирование данной сферы.

По итогам анализа правил лоббирования, действующих в регионе ОБСЕ, видно, что системы регулирования этой сферы обычно затрагивают следующие аспекты:

- **Регистрация лоббистов.** Обязательные или добровольные правила индивидуальной регистрации в специальном реестре, отличающиеся рядом деталей. Стимулом для регистрации может быть информирование зарегистрировавшихся участников о событиях в интересующей их политической сфере.
- **Раскрытие тактики.** Лоббисты обязаны предоставлять информацию о том, каким образом они планируют влиять на политическую повестку дня (связи, вопросы, интересы и т. д.).
- **Открытый доступ к реестрам лоббистов.** Реестры могут быть открыты для общественности с необходимыми ограничениями. Доступ к ним через Интернет может повысить прозрачность и эффективность системы.
- **Раскрытие информации о расходах.** Требуется предоставлять информацию о доходах и расходах, связанных с лоббистской деятельностью.
- **Положение, запрещающее бывшим законодателям заниматься лоббированием сразу после окончания депутатского срока.** Эти требования устанавливают срок «перерыва», до истечения которого бывшие законодатели не могут заниматься лоббированием.

Строгость этих регулятивных положений может отличаться в зависимости от страны, что часто свидетельствует о разнородности требований, касающихся раскрытия информации. Однако существование связанной с лоббистской деятельностью угрозы в области этики признано на международном уровне. Конвенция ООН против коррупции призывает государства взять на себя обязательство по включению торговли влиянием в категорию преступлений по закону. При этом необходимо разработать конкретные правила для юридического оформления этого в целом неформального процесса в целях укрепления этических стандартов и процедур.

Внедрение кодекса: вопросы для анализа

- *Соблюдается ли в большинстве случаев принцип прозрачности при осуществлении лоббистской деятельности?*
- *Какая информация должна быть представлена в реестре лоббистов? Должна ли эта информация быть общедоступной? Должна ли она содержать сведения о частоте встреч?*

¹¹⁶ EU Lobbyist Register Gives Incomplete Picture [Реестр лоббистских организаций ЕС дает неполную картину], EU Observer, June 2012. URL: <http://euobserver.com/institutional/116742>.

- Должны ли публиковаться сведения о расходах лоббистов, связанных с их профессиональной деятельностью?
- Должны ли существовать санкции за нарушение правил лоббистской деятельности?

2.6 Другие области для регламентирования

Существует несколько других сфер, где обычно действуют правила, регулирующие поведение парламентариев. Однако эти области не так однозначны, и поэтому вопрос о том, нужно ли иметь для них правила, должен решаться в зависимости от местных условий. Например, в некоторых системах существуют инструкции или правила достойного поведения в зале заседаний парламента. Согласно «Руководству по парламентской этике и поведению», подготовленному Вестминстерским фондом за демократию (Westminster Foundation for Democracy – WFD) и Глобальной организацией парламентариев против коррупции (Global Organization of Parliamentarians against Corruption – GOPAC), такие правила являются «краеугольным камнем» любого кодекса этики, особенно на ранних стадиях формирования законодательной власти, когда может возникнуть следующая ситуация:

«Отсутствие общего признания или понимания того, как интерпретировать регламент, ведет к возникновению острых споров между парламентариями. В этих условиях обсуждение не дает эффективных результатов, а также подрывает авторитет спикера парламента»¹¹⁷.

Чтобы избежать блокирования работы законодательного органа, когда отдельные члены парламента пытаются доминировать в дебатах или отклониться от обсуждаемого вопроса (возможно, с целью использования в своих интересах прямой телевизионной трансляции заседания), можно ввести правила использования парламентского времени. Бывший член венгерского парламента Петер Хак вспоминает, что подобное поведение было обычным делом в парламенте первого созыва после смены власти в Венгрии. Однако эта проблема была решена путем реформирования регламента палаты:

«[Эта проблема] имела место в первые четыре года, но в 1994 году был принят новый регламент палаты, который помог решить ее. Мы ввели практику коротких предварительных дебатов в начале рабочего дня. Это позволило фракциям поднимать вопросы и реагировать на события дня, но в строго ограниченных временных рамках. В последнее десятилетие сложилась традиция начинать дневные сессии по понедельникам с таких общих дебатов и иногда заслушивать краткие выступления правительства или премьер-министра по обсуждаемому вопросу. Однако время на высказывание ответных замечаний строго ограничено. Кроме того, председатель парламента вправе лишить депутата слова, если он или она отклоняется от темы»¹¹⁸.

При том, что изменения в регламенте помогают повысить эффективность парламента и обеспечить справедливое распределение парламентского времени, необходимо также поощрять парламентариев ответственно относиться к соблюдению регламента. В своей книге «Сломанная ветвь» Томас Манн и Норман Орнштейн подробно описывают пример нарушения обычного 15-минутного регламента голосования в Сенате Соединенных Штатов. Спикер позволил растянуть голосование на два часа и 51 минуту – до тех пор, пока республиканцы не набрали большинство голосов, а один из пред-

117 Указ. соч. (WFD-GOPAC), сноска 96, с. 6.

118 Интервью было проведено по телефону 14 октября 2011 г. в целях подготовки настоящего исследования.

ставителей позже обвинил лидеров своей собственной партии в том, что в промежутке они пытались подкупить его и угрожали ему с целью заручиться его голосом¹¹⁹. Подобные сообщения могут очень сильно повредить репутации парламентариев.

Помимо этого, могут существовать требования относительно посещаемости заседаний. Например, закон «О парламенте Канады» обязывает парламентариев в конце каждого месяца предоставлять отчет о своем присутствии на заседаниях. В соответствии с законом, депутаты, пропустившие более 21 заседания, лишаются части парламентских выплат¹²⁰. Правила, требующие присутствия на заседаниях или устанавливающие высокий кворум, могут предотвратить мошенничество, известное как голосование «за другого», когда парламентарии голосуют за отсутствующих коллег. Это особенно легко сделать при электронном голосовании, поскольку в этом случае требуется всего лишь нажать на кнопку на пульте. Парламентарии часто голосуют за своих однопартийцев, но иногда кто-то может проголосовать за отсутствующих депутатов из конкурирующих партий и сделать это в соответствии со своими интересами и вопреки интересам отсутствующих коллег. Также были случаи, когда члены парламента настраивали свои пульты для голосования таким образом, чтобы можно было голосовать дистанционно.

Проблема голосования «за другого» возникла в государствах-участниках ОБСЕ недавно, и в Интернете были размещены многочисленные видеозаписи, на которых видно, как депутаты голосуют несколькими пультами подряд. Хотя некоторые пытаются оправдать подобную практику, уверяя, что она позволяет повысить эффективность работы парламента, не меняя исхода голосования, подобные действия, несомненно, создают большие возможности для злоупотреблений¹²¹. В некоторых странах, например в Болгарии¹²² и Грузии¹²³, такой способ голосования запрещен регламентом парламента. Устав сейма Литовской Республики также предупреждает насчет «нечестного голосования»¹²⁴. Поэтому можно рассмотреть вопрос о строгих санкциях против парламентариев, голосующих за своих коллег, или против тех, кто просит других депутатов проголосовать вместо них.

Многие кодексы поведения обязывают парламентариев обращаться с коллегами уважительно и использовать соответствующую парламентскую лексику. Обычно запрещается использование оскорбительных или дискриминирующих слов и выражений. Эти требования создают условия для повышения качества дебатов, а также обеспечивают доброжелательную атмосферу, в которой хорошо себя чувствуют представители самых разных групп населения, в том числе меньшинств. Многочисленные примеры свидетельствуют о том, что недостаточно представленные в парламенте группы и меньшинства часто страдают от дискриминирующей или оскорбительной лексики.

Во многих парламентах в регионе ОБСЕ действуют правила в отношении использования соответствующей парламентской лексики. Например, кодекс поведения латвий-

119 См. первую главу в книге Mann, Thomas E. and Ornstein, Norman J. *The Broken Branch: How Congress is Failing America and How to get It Back on Track* [Сломанная ветвь: как Конгресс подводит Америку и как исправить ситуацию]. Oxford, Oxford University Press, 2006.

120 Canada Procedures, указ. соч., сноска 86.

121 Для примера см. статью о практике голосования «за товарища» в законодательном собрании в Восточном Теннесси: <http://www.wate.com/story/18559203/east-tennessee-lawmakers-admit-to-ghost-voting-in-legislature> (англ.).

122 Национальное собрание Республики Болгария. Правила организации и процедуры Национального собрания (2012), статья 11/4. URL: <http://www.parliament.bg/en/rulesoftheorganisations/> (англ.).

123 Transparency International Georgia, Ghost Voting in the Georgian Parliament [Голосование «за другого» в парламенте Грузии], 2011. URL: <http://transparency.ge/en/node/1302>.

124 Lithuanian Parliament, Statute of the Seimas of the Republic of Lithuania [Парламент Литвы, Устав Сейма Литовской Республики], 2010, Article 20 (2). URL: http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc_e?p_id=389585.

ского парламента обязывает депутатов избегать «слов, жестов и других действий, которые могут быть оскорбительными», а также «обидных и неприемлемых заявлений, которые могут опорочить Сейм»¹²⁵. Кодекс также нацелен на закрепление определенной политической культуры, и в нем указано, что «решение депутата должно быть основано на фактах и их справедливом толковании, а также на логической аргументации [...]». Помимо этого, кодекс поощряет толерантность и недискриминацию: «[Член парламента] обязан соблюдать принципы прав человека и не должен ссылаться на признаки расы, гендера, цвета кожи, национальности, языка, религии, социального происхождения и состояния здоровья для обоснования собственных аргументов»¹²⁶.

Кодекс также содержит запрет на использование оскорбительных жестов и на появление в общественных местах в нетрезвом виде¹²⁷.

Палата общин Соединенного Королевства предлагает следующее определение понятия «непарламентская лексика»:

«Использование непарламентской лексики является нарушением норм вежливости в зале заседаний Палаты общин. В обязанности спикера входит предотвращение использования парламентариями оскорбительных или грубых слов и выражений, а также взаимных обвинений во лжи, нахождении в нетрезвом состоянии и неправильной интерпретации заявлений друг друга. На протяжении многих лет спикером высказываются возражения против употребления следующих слов: подлец, трус, мерзавец, оборванец, хулиган, крыса, свинья, стукач и предатель. Спикер должен потребовать от члена Палаты, использовавшего непарламентскую лексику, чтобы тот отказался от своих слов. В случае отказа на члена Палаты может быть наложено дисциплинарное взыскание. Спикер может призвать депутата к порядку. Члены Палаты иногда проявляют немалую изобретательность для того, чтобы обойти правила: например, Уинстон Черчилль прекрасно использовал фразу «терминологическая неточность» вместо слова «ложь»¹²⁸.

В Канаде «Правила ведения дебатов» Палаты общин гласят следующее:

«В Палате строго запрещено использовать оскорбительную, провокационную или содержащую угрозы лексику. Личные выпады, оскорбления и непристойные выражения неприемлемы. Столкнувшись с непарламентской лексикой, спикер должен учитывать тон, манеру и намерения говорящего члена Палаты; кому адресованы данные слова; степень их провокационности и, что самое важное, – вызвали ли эти слова нарушение порядка в зале заседаний. Таким образом, лексика, которая сегодня считается непарламентской, завтра может уже необязательно считаться таковой (...) Если спикер счел, что член Палаты использовал оскорбительную или неприемлемую лексику, он должен призвать его отказаться от этих непарламентских слов или выражений. Член Палаты обязан подняться со своего места и недвусмысленно отказаться от своих слов»¹²⁹.

125 Latvian Parliament, Rules of Procedures of the Saeima [Парламент Латвии, Регламент Сейма], 2006, p. 36. URL: <http://www.saeima.lv/en/legislation/rules-of-procedure/>.

126 Там же, с. 36–37.

127 Там же.

128 Выдержка из «Глоссария» Палаты общин Соединенного Королевства. См.: <http://www.parliament.uk/site-information/glossary/unparliamentary-language/>.

129 Выдержка из «Руководства по правилам ведения дебатов» (Compendium – Rules of Debate) Палаты общин Канады (2006). URL: http://www.parl.gc.ca/About/House/compendium/web-content/c_d_rulesdebate-e.htm.

Гендерное равенство в политической и общественной жизни

Ряд обязательств ОБСЕ предусматривает необходимость продвижения гендерного равенства в политической и общественной жизни. Решение Совета министров ОБСЕ, принятое в Афинах в 2009 г., призывает государства к следующим действиям¹³⁰:

«Рассмотреть возможность принятия конкретных мер для достижения цели гендерной сбалансированности во всех органах законодательной, судебной и исполнительной власти, включая силовые структуры, такие, как полицейские службы;

Рассмотреть возможность принятия законодательных мер, которые содействовали бы более сбалансированному участию женщин и мужчин в политической и общественной жизни, и особенно в принятии решений;

Рекомендовать всем политическим силам содействовать равному участию женщин и мужчин в политических партиях с целью достижения более сбалансированного гендерного представительства на выборных государственных должностях на всех уровнях принятия решений;(...)

Разрабатывать и внедрять, по мере необходимости, открытые и предполагающие активное участие процессы, которые обеспечивают более активную вовлеченность женщин и мужчин во все этапы разработки законодательства, программ и политики[...]».

Помимо этих обязательств ОБСЕ, Парламентская ассамблея Совета Европы рекомендовала парламентам призвать своих членов «не использовать формулировки, имеющие сексистский оттенок, и не прибегать к сексистским стереотипам в рамках своей парламентской деятельности»¹³¹.

Конвенция Совета Европы о предотвращении и борьбе с насилием в отношении женщин и домашним насилием, которую к октябрю 2012 г. ратифицировали 23 страны (в том числе Германия, Италия, Украина и Франция), обязывает подписавшие ее государства принять «необходимые законодательные или иные меры для обеспечения того, чтобы любая форма нежелательного вербального, невербального или физического поведения сексуального характера с целью или последствиями нанесения ущерба достоинству человека, в частности, путем создания угрожающих, враждебных, унижающих достоинство, оскорбительных и агрессивных условий, подвергалась уголовным или иным юридическим санкциям»¹³². Другая статья Конвенции запрещает «психологическое насилие», определяемое как «намеренное поведение, приводящее к серьезному ущербу психологической целостности лица в результате принуждения или угроз». Это предполагает, что новые законы будут предусматривать ответственность за такого рода издевательства.

Однако, несмотря на различные международные обязательства, использование дискриминирующей лексики по-прежнему является достаточно частым явлением в парламентах государств-участников ОБСЕ, и парламентарии редко несут дисциплинарную ответственность за подобное поведение. Согласно отчету Межпарламентского союза, в случаях сексуальных домогательств с участием парламентариев виновные

130 Совет министров ОБСЕ, Решение No. 7/09 «Участие женщин в политической и общественной жизни», Афины, 2 декабря 2009 г. URL: <http://www.osce.org/ru/cio/40862>.

131 Парламентская ассамблея Совета Европы, Резолюция № 1751 (2010) «Борьба с сексистскими стереотипами в СМИ» (2010 г.). URL: [http://www.coe.int/t/r/parliamentary_assembly/\[russian_documents\]/\[2010\]/%5Bjun2010%5D/Res1751_rus.asp](http://www.coe.int/t/r/parliamentary_assembly/[russian_documents]/[2010]/%5Bjun2010%5D/Res1751_rus.asp).

132 Конвенция Совета Европы о предотвращении и борьбе с насилием в отношении женщин и домашним насилием (2011). URL: http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/convention-violence/texts/convention%20210%20Russian_rev.pdf.

часто остаются безнаказанными, поскольку используют свой депутатский иммунитет в качестве защиты¹³³.

Помимо правил, направленных против дискриминации, в кодексах поведения должна присутствовать лексика, учитывающая гендерный фактор. В своем отчете Межпарламентский союз выразил сожаление по поводу того, что в кодексах редко упоминается гендерное равенство, в то время как гендерные вопросы имеют прямое отношение к правилам поведения. Например, правила присутствия на заседаниях парламента должны быть составлены с учетом различных потребностей. В своей недавней публикации «Гендерное равенство на выборных должностях: шестиступенчатый план действий» БДИПЧ отмечает следующее:

«Недостаточно просто увеличить количество женщин-кандидатов на выборные должности, если стандартные правила и процедуры демократических органов не учитывают гендерных различий и не позволяют женщинам эффективно выполнять свои функции. Важно поощрять использование гендерно-чувствительных правил и процедур в выборных органах путем включения гендерных вопросов в деятельность всех парламентских комитетов, комиссий, в дискуссии, планы действий, отчеты и законодательство, а также путем пересмотра стандартных условий и культуры труда для обеспечения равных возможностей для членов парламента обоих полов»¹³⁴.

Также может быть желательным включение в кодексы правил или рекомендаций в отношении дресс-кода, то есть стиля одежды членов парламента в зале заседаний и во время исполнения своих парламентских обязанностей. Многие считают, что это требование посягает на личную свободу депутатов и не имеет отношения к эффективному выполнению ими своей работы. Другие склонны полагать, что базовые правила этикета должны соблюдаться. Подобные вопросы также могут иметь политическое значение, например, в случае, если депутаты от экстремистских или националистических партий носят униформу или идеологические символы во время заседаний парламента, что может быть оскорбительным для других депутатов или для общестственности.

Кодексы поведения иногда регулируют роль депутатов как представителей избирательных округов. Например, кодекс поведения парламента Шотландии содержит обширные рекомендации по поводу того, как депутаты должны взаимодействовать со своими избирателями, особенно в случае, если депутат пообещал решить или рассмотреть вопрос, поставленный избирателем¹³⁵. Такие правила непосредственно улучшают подотчетность парламентариев, так как определяют критерии, по которым избиратели могут оценивать деятельность депутатов. Кодекс парламента Мальты предусматривает защиту от возможных конфликтов, связанных с тем, что депутат одновременно является министром:

«Признавая, что в данной ситуации трудно провести четкую грань между работой министра и его деятельностью в качестве члена парламента, представляющего определенный избирательный округ и его жителей, министр обязан гарантировать, что он не будет

¹³³ Inter-Parliamentary Union, Gender-Sensitive Parliaments: A Global Review of Good Practice [Межпарламентский союз. Парламенты, учитывающие гендерные аспекты: обзор передового опыта], 2011 (Reports and Documents, No. 65–208), p. 70. URL: <http://www.ipu.org/pdf/publications/gsp11-e.pdf>.

¹³⁴ Норрис, Пипа и Крук, Мона Лена. Гендерное равенство на выборных должностях: шестиступенчатый план действий. Варшава, БДИПЧ, 2011. URL: <http://www.osce.org/ru/odihr/80989>.

¹³⁵ Указ. соч., сноска 64, раздел 8.

неправильно и безответственно использовать правительственные средства и ресурсы во время исполнения им обязанностей члена парламента»¹³⁶. [...]

«В случае, когда министр принимает (в своем министерстве) решения, которые могут серьезно повлиять на его избирателей, он обязан принять все необходимые предосторожности, чтобы избежать всех возможных конфликтов интересов»¹³⁷.

Кодексы поведения также могут регламентировать обращение депутатов с сотрудниками аппарата парламента, налагая (в дополнение к требованиям закона) на парламентариев обязанности уважительного и вежливого обращения, с тем чтобы избежать дискриминации и притеснений. Например, кодекс поведения парламента Шотландии гласит:

«Сотрудники аппарата парламента должны обращаться с депутатами с уважением и обходительностью и получать взамен такое же обращение. Жалобы сотрудников аппарата на травлю и притеснения, включая заявления о сексуальных домогательствах и иных неподобающих действиях со стороны членов парламента, должны восприниматься со всей серьезностью, и по ним должно проводиться расследование»¹³⁸.

Наиболее противоречивым является вопрос о карьере парламентариев после истечения срока их полномочий, то есть об их трудоустройстве в период, когда они уже не занимают государственную должность. Причина здесь заключается в том, что планы депутатов относительно дальнейшей карьеры могут сказаться на их деятельности в парламенте. Например, парламентарии могут использовать свое служебное положение в интересах определенной компании, поскольку они рассчитывают получить в ней работу в будущем. Или же депутаты, которые в прошлом были заняты в частном секторе, могут из парламента оказывать влияние на своих бывших коллег в интересах своего нового работодателя. Ситуация «вращающихся дверей», означающая быструю смену должностей в правительстве или парламенте на работу в частном секторе¹³⁹, связана с риском возникновения различных конфликтов интересов, включая злоупотребление служебным положением, злоупотребление влиянием, получение наживы, изменение своей позиции на противоположную и осуществление регулирования в интересах регулируемой отрасли¹⁴⁰.

Некоторые из отраслей промышленности особенно уязвимы в этом смысле. Оборонная промышленность, энергетика, транспорт и здравоохранение часто становятся областями деятельности бывших министров, чиновников и членов парламента. Во всех этих отраслях основным заказчиком является правительство, что создает предпосылки для конфликта интересов. В целях защиты общественных интересов может быть необходимым ввести жесткие ограничения в отношении лиц, занимающих ответственные должности в этих отраслях.

Некоторые европейские страны ввели первичное законодательство с целью решения проблемы «вращающихся дверей». В этих странах чиновникам обычно не запрещено переходить на работу в частный сектор, но они обязаны получить одобрение до

136 Указ. соч., сноска 66.

137 Указ. соч., сноска 64, с. 49.

138 Указ. соч., сноска 64, с. 49.

139 Во Франции это называется «пантуфляж» (pantouflage) или «плетение кокона», а в Японии – amakudari (десантирование с парашютом).

140 Определения и обсуждение данного вопроса см. в: Transparency International UK. Cabs for Hire? Fixing the Revolving Door Between Government and Business [Такси вызывали? Как остановить вращающуюся дверь между правительством и бизнесом], 2011. URL: <http://www.transparency.org.uk/our-work/publications/10-publications/132-cabs-for-hire-fixing-the-revolving-door-between-government-and-business>.

перехода на новую должность, или же подождать определенный срок – «время охлаждения», – прежде чем перейти в частный сектор. Например, в Норвегии политики не имеют право занимать должности в частном секторе в течение шести месяцев после ухода с государственной службы. Закон Сербии «Об Агентстве по борьбе с коррупцией» запрещает чиновнику в течение двух лет устраиваться на работу в организации, деятельность которых как-либо связана с должностью, которую чиновник занимал в государственном секторе. Это ограничение не распространяется на лиц на выборных должностях¹⁴¹. Основанием для введения такого перерыва является тот факт, что с течением времени уменьшается возможность злоупотребления влиянием или использования известной чиновнику информации.

При том, что деятельность правительственных чиновников после ухода с государственной службы, как правило, регулируется, многие считают неуместным регулировать таким же образом карьеры бывших членов парламента. Среднестатистический депутат в меньшей степени посвящен в конфиденциальную информацию и, возможно, имеет меньше влияния на политику, чем правительственный чиновник, однако риск возрастает, если депутат одновременно является министром или председателем комитета и имеет доступ к «внутренней» информации. Также высказывается мнение о том, что строгое регулирование налагает несправедливые ограничения на карьерные возможности человека и может неумышленно сделать государственную службу непривлекательной. Многие страны, в том числе Ирландия и Словакия, предпочитают использовать «мягкое право», в том числе включение рекомендаций о дальнейшей карьере бывших государственных служащих в кодексы поведения, которые не являются юридически обязывающими документами¹⁴².

Внедрение кодекса: вопросы для анализа

- Должны ли вопросы поведения определяться официальными правилами или неформальными нормами?
- Происходят ли действия, нарушающие работу парламента? Если да, то можно ли изменить правила так, чтобы решить эту проблему?
- Были ли правила составлены с полным учетом вопросов гендерного равенства?
- Какие категории членов парламента больше всего подвержены риску быть вовлеченными в конфликт интересов, возникающий в результате перехода на работу в частный сектор?
- Законно ли ограничивать будущие карьерные возможности членов парламента?

141 Serbia Official Gazette of the RS, Anti-Corruption Agency Act [Закон «Об Агентстве по борьбе с коррупцией» – Официальный бюллетень Республики Сербия], No. 97/08, 27 October 2008, Article 38. URL: <http://www.osce.org/serbia/35100>.

142 Transparency International UK, указ. соч., сноска 140.

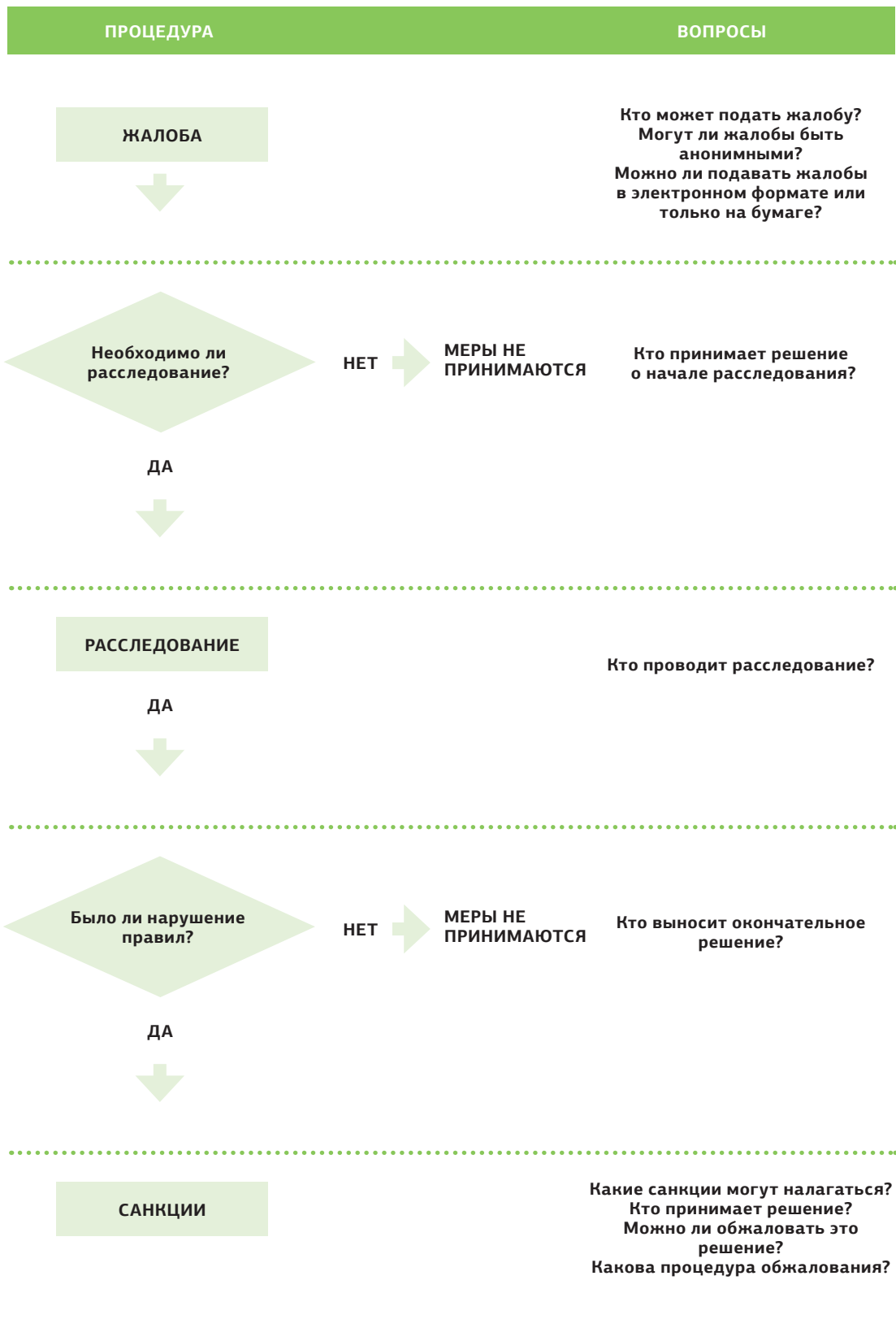
ЧАСТЬ III.

МОНИТОРИНГ И ОБЕСПЕЧЕНИЕ СОБЛЮДЕНИЯ ЭТИЧЕСКИХ СТАНДАРТОВ

В условиях прозрачной парламентской демократии большинство членов парламента знакомо с этическими стандартами, которые они обязаны соблюдать. Однако в любой системе иногда случаются нарушения правил или норм поведения, противоречащие этическим принципам. Поэтому для мониторинга и обеспечения соблюдения парламентских стандартов необходимы специальные институты и процедуры.

Процесс состоит из трех основных частей: подачи жалобы относительно поведения одного или нескольких членов парламента; расследования с целью установления фактов и принятия решения о том, были ли нарушены правила и нормы; наложение соответствующих санкций в случае выявления нарушения. Основные части этой процедуры кратко представлены схемой 8.

Схема 8. Мониторинг и обеспечение соблюдения этических стандартов



Указанные функции могут выполняться рядом различных институтов. Выбор зависит частично от того, действует ли в парламенте саморегулирование, внешнее регулирование или целью является комбинация этих двух подходов. В рамках этих классификации существует множество учреждений правоприменительного характера. Ниже подробно рассматриваются все три компонента процедуры, а также вопросы, возникающие на каждом этапе.

3.1 Подача жалобы

Право подавать жалобы и требовать расследования может быть предоставлено общественности, членам парламента или и тем, и другим вместе. В следующих примерах описаны различные подходы на этом этапе:

- В Соединенном Королевстве уполномоченный по стандартам может начать расследование дела только после получения официальной жалобы (и не вправе действовать, если жалоба является анонимной), хотя Комитет по стандартам публичной сферы рекомендует предоставить этому лицу право начинать расследование в силу занимаемой им должности (то есть по его личной инициативе)¹⁴³.
- В Конгрессе Соединенных Штатов расследование может быть начато при поступлении жалобы одного члена на другого или с согласия двух старших членов Комитета по этике. Обычные граждане также могут подать жалобу напрямую в Комитет по этике. Однако на практике граждане, как правило, подают жалобы через членов Конгресса.
- В Польше любой депутат, парламентский орган или другая организация имеет право подать жалобу в Комитет по депутатской этике. Комитет также может рассматривать дело по собственной инициативе. Он вправе принимать решение о рассмотрении жалобы или ее отклонении, но обязан проинформировать об этом истца.
- В Германии председатель бундестага уполномочен инициировать расследование возможных нарушений кодекса поведения.

3.2 Рассмотрение жалобы

После регистрации жалобы необходимо, как правило, провести расследование изложенных в ней фактов и установить, были ли нарушены нормы поведения¹⁴⁴. При создании институтов для выполнения этой функции необходимо учесть следующие вопросы:

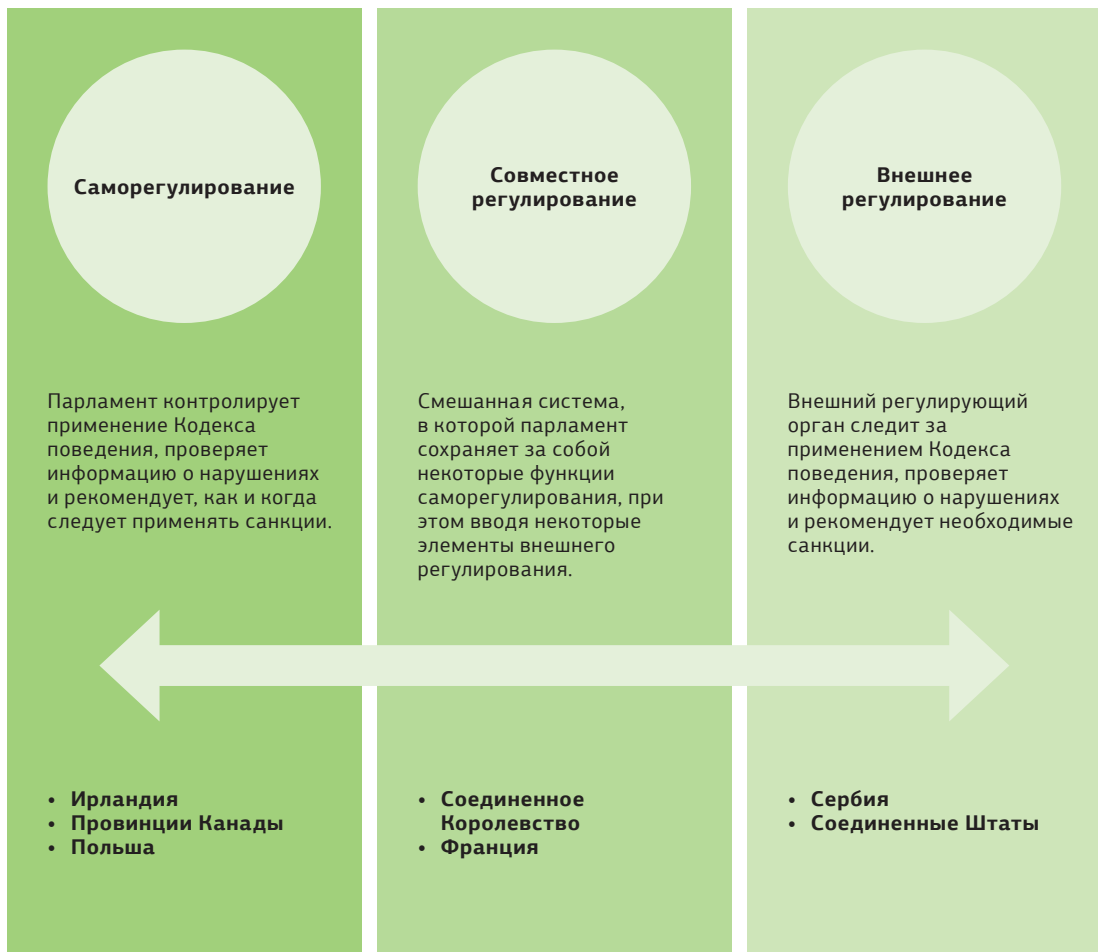
¹⁴³ House of Commons, Power of the Parliamentary Commissioner for Standards to initiate investigations [Палата общин, Уполномоченный по стандартам и начало расследования жалоб], 2010. URL: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201011/cmselect/cmstnprv/578/57803.htm>. Также см.: House of Commons, Commissioner for Standards. Procedural Note: Procedure for Inquiries [Палата общин, Комиссия по стандартам. Процедурная записка: процедура расследования], 2012. URL: http://www.parliament.uk/documents/documents/Procedural_Note-April_2012.pdf.

¹⁴⁴ Жалоба не всегда заслуживает расследования. В период между апрелем 2011 г. и мартом 2012 г., уполномоченный по стандартам Соединенного Королевства получил 109 жалоб; 101 из них не была расследована, так как эти жалобы были вне сферы полномочий Комиссии, или не касались нарушения правил, или дублировали предыдущие жалобы, или же были недостаточно обоснованы. Информацию см. по адресу:

- Должно ли право проведения расследования и принятия решений принадлежать органам внутри парламента (как при системе саморегулирования) или внешним институтам?
- Какое отношение эти внешние институты должны иметь к парламентам – например, должны ли они назначаться парламентам или быть подотчетны парламентам, или же они должны быть полностью независимыми?

При системе саморегулирования парламента сохраняется контроль над тем, как и когда применять санкции против депутатов, а спикер или специальный комитет по этике отвечают за дисциплинарные вопросы¹⁴⁵. Исторически во многих демократических системах предпочтение отдавалось саморегулированию – из тех же соображений, по которым был введен институт депутатской неприкосновенности. Считалось, что только в условиях саморегулирования парламента может по-настоящему свободно контролировать и критиковать другие государственные институты.

Схема 9. Кто контролирует и обеспечивает соблюдение правил?



¹⁴⁵ Декларации активов (ОЭСР), указ. соч., сноска 9.

Многие государства-участники ОБСЕ, в том числе Греция, бывшая югославская Республика Македония, Польша, Словакия, Словения и Эстония, создали постоянные парламентские комитеты для расследования и принятия решений, связанных с вопросами поведения депутатов. В январе 2012 г. Государственная дума Российской Федерации приняла резолюцию о создании новой Комиссии по этике¹⁴⁶. Еще одним распространенным подходом является наделение спикера полномочиями по регулированию менее важных вопросов, относящихся к поведению в зале заседаний, использованию неподобающей лексики или несоблюдению регламента. При этом более серьезные нарушения этических норм рассматриваются специальным комитетом¹⁴⁷. Например, председатель бундестага Германии уполномочен расследовать случаи, когда депутаты не задекларировали свои интересы. Затем председатель обязан затем представить результаты расследования бундестагу для принятия им дальнейших мер.

Саморегулирование может быть желательным в системе, в которой исполнительная власть склонна доминировать над парламентом. Однако в этой ситуации общество должно доверять парламенту всаморегулированию, несмотря на неизбежный конфликт интересов. Члены парламентских институтов, ответственных за регулирование поведения, должны быть готовы контролировать поведение своих коллег и сотрудников их аппарата¹⁴⁸, а также должны быть в состоянии выполнять эти функции непредвзято, независимо от своей партийной принадлежности¹⁴⁹.

Согласно рекомендациям ОЭСР, саморегулирование должно сопровождаться «настоящей прозрачностью» и «долгосрочной демократической практикой свободных и справедливых выборов»¹⁵⁰. Это означает, что настоящее саморегулирование может быть эффективным и заслуживающим доверия только в контексте стабильной, сильной демократической традиции, когда существует прозрачный реестр интересов, надежная избирательная система и, относительно, свободные СМИ, которые сообщали бы о случаях неподобающего поведения. Однако громкие скандалы, случившиеся недавно, вынудили некоторые страны отказаться от саморегулирования.

Парламентская ассамблея ОБСЕ тоже склоняется в пользу внешних регулирующих органов. В 2006 г. она порекомендовала государствам-участникам создать «бюро общественных стандартов» для рассмотрения жалоб на неподобающее поведение парламентариев и сотрудников их аппарата. Деятельность этого института должна состоять именно в рассмотрении жалоб о предполагаемых нарушениях¹⁵¹. Бюро может специализироваться на поведении парламентариев, как Управление по этике Конгресса США, или оно может быть общим антикоррупционным ведомством, контр-

146 На официальном веб-сайте Государственной думы размещена только информация о структуре и регламенте комиссии (см.: <http://www.duma.gov.ru/structure/committees/136161/>). Кроме того, неясно, соблюдение каких «правил и нормативных актов» будет контролировать данная комиссия. Согласно некоторым сообщениям, проект Кодекса парламентской этики находится на рассмотрении Думы, но еще не принят. Кодекс этики и служебного поведения государственных гражданских служащих для сотрудников аппарата Госдумы был принят в марте 2011 г., однако текст кодекса недоступен. См.: <http://www.gazeta.ru/parliament/info/laws/12832.shtml> и http://www.ng.ru/style/2011-04-05/16_duma_codex.html.

147 Председатель бундестага Германии также наделен полномочиями по расследованию случаев несообщения об интересах. Затем он представляет результаты расследования членам бундестага для принятия дальнейших мер.

148 Thompson, Dennis F. *Political Ethics and Public Office* [Политическая этика и государственная должность]. Cambridge, Harvard University Press, 1987. Цитируется по изданию: *Legislative Ethics: a Comparative Analysis*, указ. соч., сноска 102, с. 20. URL: http://www.accessdemocracy.org/files/o26_www_legethics.pdf (англ.).

149 Указ. соч. (WFD – GOPAC), сноска 96, с. 31.

150 Декларации активов (ОЭСР), указ. соч., сноска 9.

151 Брюссельская декларация, указ. соч., сноска 5.

олируюшим соблюдение норм во всех государственных учреждениях.¹⁵² По мнению ОЭСР, для того чтобы обеспечить соблюдение правил, касающихся деклараций об имуществе, в новых демократических государствах разумнее использовать специальные централизованные органы, которые позволяют добиться более высокого уровня систематизации и профессионализма¹⁵³.

Регулирование при помощи внешних институтов может представляться более легитимным, чем саморегулирование, однако вопрос о том, кому эти институты должны подчиняться, остается неясным. Если такой орган подчиняется исполнительной власти или обладает полномочиями судебной власти, это может нарушить принцип разделения властей и помешать независимости парламента. Также, если регулирующие функции будут переданы совершенно постороннему органу, это может подтолкнуть депутатов к уходу от ответственности за собственное поведение. Согласно «Руководству по парламентской этике» (WFD-GOPAC), при использовании внешнего регулирующего органа «у парламентариев исчезает чувство ответственности за соблюдение принципов или правил»¹⁵⁴.

Одним из способов сохранения некоторых из преимуществ, связанных с саморегулированием, в ситуации привлечения внешнего регулирования в объемах, достаточных для того, чтобы заслужить общественное доверие, является создание смешанной системы, в которой некоторые компоненты процесса выполняются парламентскими органами (спикером, постоянным комитетом или специальным комитетом, созданным для расследования конкретного случая), а остальные поручаются внешней организации. Например, парламент Соединенного Королевства использует постоянный парламентский комитет, Комитет по стандартам и привилегиям, а также независимый институт уполномоченного по стандартам. Согласно процедуре, жалобы вносятся на рассмотрение уполномоченного, который рассматривает их и сообщает о результатах Комитету. Это разделение функций расследования и принятия решений отвечает требованиям права на справедливое судебное разбирательство.

«У нас есть комитет, который принимает решения о санкциях в отношении наших коллег. Расследование проводится отдельно, в другом месте, но мы принимаем решения о том, как поступить с некоторыми членами парламента. Это неприятно, но необходимо, если мы хотим повысить доверие к парламенту со стороны общества».
(Кевин Баррон, член парламента Великобритании)

Комментарий был сделан во время конференции ОБСЕ «Стандарты этики и поведения для парламентариев», состоявшейся в Белграде в ноябре 2011 г.

Однако, несмотря на то, что расследования проводятся вне парламента, законодательный орган Соединенного Королевства до некоторой степени контролирует этот процесс. Во-первых, уполномоченного по стандартам назначает парламента, и он обязан своим положением Палате общин, что, вероятно, может повлиять на принимаемые им решения. Во-вторых, уполномоченный докладывает о результатах своего расследования Комитету, который в свою очередь докладывает о них Палате и рекомендует соответствующие санкции. В-третьих, Комитет может не учесть выводы, пред-

152 В Сербии Агентство по борьбе с коррупцией отвечает за вопросы, связанные с регулированием конфликтов интересов государственных должностных лиц, в том числе членов парламента. Глава Агентства Зорана Марнович подчеркивает, что Агентство не устанавливает правил, а способствует соблюдению правил, установленных другими органами. «Агентство по борьбе с коррупцией не должно решать, могут ли члены парламента быть мэрами или нет, но этот вопрос необходимо урегулировать», – заявила Зорана Марнович во время конференции ОБСЕ «Стандарты этики и поведения для парламентариев», которая состоялась в Белграде 24–25 ноября 2011 г.

153 Декларации активов (ОЭСР), указ. соч., сноска 9.

154 WFD – GOPAC, указ. соч., сноска 96, с. 31.

ставленные уполномоченным, или просто принять их к сведению и провести собственное расследование. Таким образом, парламент все равно имеет преимущество в этих вопросах.

Мандат уполномоченного по этическим стандартам в Национальном собрании Франции

Национальное собрание Франции недавно назначило своего первого независимого уполномоченного по этическим стандартам (*déontologue*), который обеспечивает соблюдение Кодекса этики депутатов Национального собрания. Уполномоченного назначает Бюро Национального собрания – главный исполнительный орган палаты, в который входят председатель Национального собрания, шесть заместителей председателя, три квестора и 12 секретарей. Для этого назначения требуются голоса трех пятых членов бюро и поддержка, по крайней мере, одной оппозиционной партии¹⁵⁵.

В круг обязанностей уполномоченного входит следующее:

- сбор и хранение деклараций об имуществе членов парламента;
- предоставление депутатам конфиденциальных консультаций и рекомендаций по принципам кодекса этики;
- подготовка ежегодного доклада для Национального собрания, содержащего рекомендации по наиболее оптимальной реализации положений и соблюдению кодекса.

Уполномоченному также могут иногда поручаться «общие исследования» по вопросам этики. Он обязан всегда соблюдать конфиденциальность и не разглашать полученную информацию, – иначе ему грозит уголовное преследование.

В Соединенных Штатах в последние годы тоже отказались от системы саморегулирования. Ранее контроль над соблюдением кодекса поведения осуществляла только законодательная власть через Комитет по этике (или Комитет по контролю за соблюдением парламентских процедур), состоящий из десяти законодателей. Члены комитета выступали в качестве контролеров и могли порекомендовать соответствующие санкции, но окончательное голосование по санкциям происходило на пленарном заседании Конгресса. Однако в 2008 г. был создан независимый и внепартийный контролирующий орган – Управление по этике Конгресса. Управлением руководят восемь членов, и все они являются частными лицами. Члены Конгресса не имеют права занимать руководящие должности в этом органе. Управление расследует сообщения о нарушении норм поведения. При наличии «достаточных оснований для того, чтобы доверять сообщению», Управление может направить дело на рассмотрение в Комитет по парламентским стандартам Палаты¹⁵⁶.

В целях достижения и сохранения законности состав комитетов по парламентской этике должен отображать состав парламента с точки зрения партийных, а также гендерных и этнических групп. Назначение членов комитета должно осуществляться в условиях прозрачности и справедливости. В Соединенном Королевстве возникла

¹⁵⁵ Институт уполномоченного по этическим стандартам, Кодекс этики и Декларация об интересах были учреждены решением Бюро Национального собрания 6 апреля 2011 г. Подробнее см.: http://www.assemblee-nationale.fr/presidence/presse/decision_bureau_deontologie.pdf (франц.).

¹⁵⁶ Подробное описание процесса см. по адресу: <http://oce.house.gov/about.html> и <http://oce.house.gov/process.html>.

новая инициатива по назначению представителей общественности, так называемых «непрофессионалов», в Комитет по стандартам и привилегиям.¹⁵⁷ Это до некоторой степени поможет уменьшить озабоченность, вызванную тем, что в системе саморегулирования заложен риск возникновения конфликтов интересов, а также жалобами на оторванность парламента от реальности и ожиданий общества. Однако возникают вопросы о том, как назначать таких членов Комитета, какими навыками они должны обладать и насколько широкими будут их полномочия, особенно с учетом вопросов конфиденциальности и парламентского иммунитета.

Председатель такого комитета должен пользоваться доверием всего парламента. Комитеты по этике часто возглавляют члены оппозиции, однако эта практика может вызвать противоречия в странах с высоким уровнем политической конкуренции или разобщенной политической элитой. В польском Сейме непредвзятости добиваются путем ротации председателей и заместителей председателя Комитета по этике. Председатель и его заместитель избираются из членов Комитета сроком на три месяца.

«Исполнять роль контролирующего органа по стандартам в палате – это крайне тяжелая и в то же время почетная обязанность. Принимая решение в отношении своих коллег, пять членов комитета помнят о том, что никто не является образцом совершенства, в том числе и они сами».

Брендан Хаулин, член Нижней палаты парламента Ирландии
(во время дебатов по Кодексу поведения 28 февраля 2002 г.)

Гарантии в процессе расследования

Процесс рассмотрения жалоб связан с крайне деликатными вопросами. Органы и лица, рассматривающие жалобы, должны помнить о том, что этот процесс может нанести урон репутации или карьере лиц, против которых подана жалоба. Сообщения о неподобающем поведении могут разрушить карьеру оппонента, даже если в конечном итоге выяснится, что жалоба не имела под собой никаких оснований. Поэтому крайне важно соблюдать права обвиняемого депутата. Член парламента, против которого внесена жалоба, должен быть проинформирован об этом в течение определенного срока. Ему должно быть предоставлено время для ответа на жалобу до начала предварительного расследования. Депутаты должны иметь право на обращение за юридической помощью, право на защиту в суде, а также право на апелляцию, однако все эти аспекты необходимо тщательно продумать. В Германии депутат может представить аргументы в свою защиту только в письменном виде, так как в случае получения трибуны он может попытаться использовать ее для привлечения внимания прессы к своим взглядам или поступкам.

Правила раскрытия информации о жалобах также должны учитывать права парламентариев. Если информация раскрывается сразу же, еще до расследования и установления обоснованности жалобы, существует риск использования жалоб в качестве политического инструмента с целью очернить депутата и разрушить его карьеру, даже если обвинения потом окажутся необоснованными. Альтернатива состоит в обнародовании сообщений о жалобах только после принятия решения по ним. Третий вариант – публикация подробной информации о жалобах только в том случае, если расследование установит их обоснованность (но только тогда, когда не существует более высокой инстанции для апелляции), или обнародование сведений об обвинениях

¹⁵⁷ Этот вопрос обсуждался членами Палаты общин в декабре 2010 г. и в марте 2012 г. Правительство одобрило включение двух или трех «непрофессионалов» в состав вновь созданного Комитета по стандартам. См.: United Kingdom House of Commons' Debates, 12 March 2012, columns 69–84. URL: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201212/cmhansrd/cm120312/debtext/120312-0002.htm#12031239000001>.

в менее серьезных нарушениях. Один из экспертов по парламентским стандартам из Соединенного Королевства вспоминал, что когда Палата общин впервые ввела процедуру подачи и рассмотрения жалоб уполномоченным по стандартам, в первое время члены конкурирующих партий воспользовались этим для сведения счетов. Отчасти по этой причине было решено, что уполномоченный должен публиковать отчет о рассмотрении жалобы только в том случае, если имеются веские доказательства неправомерного поведения¹⁵⁸.

Также существует риск того, что лицо, против которого была подана жалоба, предъявит истцу встречные обвинения. Таким образом, может возникнуть необходимость защитить истца, сохраняя его имя в тайне. Однако это, в свою очередь, может чаще приводить к клеветническим и политизированным обвинениям, поскольку ответственность за подачу необоснованной жалобы уменьшается. Авторы правил поведения в парламенте должны также учесть, что принятие решений по неправомерному поведению может вызвать жалобы со стороны парламентских групп, что может привести к обращению в национальные суды, а со временем – и в Европейский суд по правам человека.

В случае подтверждения факта неправомерного поведения важным компонентом ответственности, а также возможной санкцией считается обнародование информации по жалобе. Это позволяет избирателям самим оценивать факты и принимать решения о поддержке того или иного кандидата в будущем. Угроза потери места в парламенте может стать эффективным сдерживающим фактором для депутатов¹⁵⁹. Прозрачность процедур также способствует повышению доверия к системе регулирования парламентских стандартов.

Защита прав парламентариев, чьи интересы затрагивает жалоба

Пример Польши

Согласно регламенту Комитета по этике польского Сейма от 23 апреля 2009 г., Комитет обязан:

- незамедлительно информировать о жалобе членов Комитета, а также членов парламента, чьи интересы затрагивает жалоба, – как правило, это те, против кого она направлена;
- информировать истцов о том, будет ли Комитет рассматривать жалобу;
- информировать депутата, против которого подана жалоба, о времени и месте ее рассмотрения Комитетом;
- информировать депутата, против которого подана жалоба, в случае, если Комитет принимает решение об ее отклонении.

Депутат, против которого подана жалоба, имеет право представить в Комитет устные разъяснения по данному вопросу. При возникновении сомнений относительно деклараций об имуществе депутата могут обязать представить письменные или устные разъяснения в течение 30 дней.

¹⁵⁸ Информация была предоставлена во время интервью на условиях анонимности, взятого специально для настоящего исследования.

¹⁵⁹ Указ. соч. (WFD – GOPAC), сноска 96.

Пример Соединенного Королевства

В Соединенном Королевстве Совместный комитет по парламентским привилегиям издал руководство по рассмотрению дел, в которых присутствуют очень серьезные обвинения:

«При рассмотрении особо серьезных дел важно, чтобы комитеты обеих палат соблюдали процедуры, обеспечивающие меры защиты, которые будут, по крайней мере, такими же строгими, как в судах или специальных дисциплинарных органах. На этом уровне минимальные требования справедливости по отношению к обвиняемому члену парламента должны включать в себя следующее:

- незамедлительное и четкое изложение обвинений в адрес члена парламента;
- возможность обратиться за юридической консультацией и получать юридическую помощь на протяжении всего срока рассмотрения дела;
- возможность быть выслушанным лично;
- возможность вызвать нужного свидетеля в нужное время;
- возможность допрашивать других свидетелей;
- возможность присутствовать при даче свидетельских показаний и получить протокол показаний.

Минимальным критерием, который должен использоваться на всех стадиях принятия решения о виновности или невиновности члена парламента, является принцип большей вероятности. В случае предъявления более серьезных обвинений могут быть необходимы более веские доказательства».¹⁶⁰

Соблюдение правил, касающихся интересов и имущества

Многие комментаторы считают, что реестры интересов и декларации об имуществе могут способствовать уменьшению конфликтов интересов только при наличии надежных механизмов, обеспечивающих обязательную подачу деклараций и проверку представленной в них информации. Хотя во многих странах подача деклараций предусмотрена законом, это не всегда достигается на практике, а проверяющие органы зачастую неэффективны. Институты, ответственные за получение и проверку деклараций об имуществе высокопоставленных должностных лиц, иногда бывают не в состоянии проверить поданные декларации¹⁶¹.

Существует мнение, что имущественные декларации будут восприниматься серьезно только в том случае, если у соответствующих органов будет законное право на проверку предоставленной информации, а также институциональные возможности для проведения расследования. Например, в Греции и Румынии информацию, содержащуюся в декларациях об имуществе, можно сравнить с налоговыми декларациями. В Румынии декларации об имуществе, подача которых обязательна для широкого круга государственных чиновников, включая членов парламента и местных выборных представителей, можно также сверить с данными земельного кадастра, реестра транспортных средств, реестра недвижимого имущества и других реестров¹⁶².

¹⁶⁰ House of Commons, Joint Committee on Parliamentary Privilege – First Report [Палата общин, Объединенный комитет по парламентским привилегиям, Первый отчет], para. 281, 1999. URL: <http://www.publications.parliament.uk/pa/jt199899/jtselect/jtpriv/43/4302.htm>.

¹⁶¹ Transparency International. EU Anti-Corruption Requirements: Measuring Progress in Albania, Kosovo, FYR Macedonia and Turkey [Антикоррупционные требования ЕС: оценка прогресса в Албании, Косово, БЮР Македонии и Турции], 2011/ URL: [http://www.acrc.org.ua/assets/files/zvity_ta_doslidzhennya/CIMAP_For%20Web\[1\].pdf](http://www.acrc.org.ua/assets/files/zvity_ta_doslidzhennya/CIMAP_For%20Web[1].pdf).

¹⁶² Однако для этого необходимо, чтобы реестры имущества содержали достоверные данные.

3.3 Санкции за неправомерное поведение

Санкции являются неотъемлемой частью действенного регулирования и общей легитимности системы регламентирования деятельности парламента, однако в различных конституционных контекстах могут существовать различные виды санкций. Например, в Европейском парламенте невозможно применить строгие санкции за неправомерное поведение, так как судебное дело может быть инициировано только на родине парламентария, а правовые условия в странах ЕС сильно отличаются друг от друга. Таким образом, как сказал один из членов Европейского парламента, «общественные санкции со стороны избирателей являются самыми серьезными из всех существующих санкций»¹⁶³.

В большинстве государств-участников ОБСЕ системы парламентарской дисциплины предусматривают широкий набор санкций, начиная с относительно мягких, когда дело передается огласке, а депутата штрафуют или временно отстраняют от обязанностей (с удержанием зарплаты), и заканчивая самой серьезной политической санкцией – лишением депутата места в парламенте. За поведение, нарушающее закон, обязательно предусмотрена юридическая ответственность. Некоторые менее строгие виды наказаний могут рассматриваться как санкции «в отношении репутации», так как они в основном затрагивают положение и репутацию члена парламента среди его коллег и в обществе в целом. Во многих государствах-участниках ОБСЕ предпочтение традиционно отдается именно таким мерам, которые могут иметь форму предупреждения, публичного сообщения информации или «призыва к порядку».

Строгость наказания должна зависеть от серьезности нарушений и от их количества. В особо серьезных случаях параллельно с дисциплинарными мерами может вестись или может быть начато уголовное преследование – в том случае, если в ходе обычного дисциплинарного процесса обнаруживается доказательство возможного уголовного преступления. В разных государствах региона ОБСЕ используются различные подходы:

- Во Франции самой мягкой дисциплинарной санкцией является «призыв к порядку». За ней следует много уровней более строгих санкций, в том числе снижение зарплаты (в зависимости от серьезности нарушения) и временное отстранение от исполнения обязанностей в том случае, если член парламента заслужил повторный выговор или оскорбил других высокопоставленных лиц – таких, как премьер-министр или члены правительства. Правила предусматривают возможность защиты самого себя для члена парламента, по отношению к которому могут быть применены дисциплинарные санкции.
- Согласно Комитету по этике польского Сейма, за нарушение Кодекса этики депутат может получить предупреждение, порицание или выговор¹⁶⁴. Об этом депутат получает письменное уведомление. Если член парламента сразу не регистрирует апелляцию или если апелляция отклонена, решение Комитета публикуется в официальном бюллетене.
- Член бундестага Германии, нарушивший регламент во время дебатов, может быть призван к порядку, «назван по фамилии» председателем, или же может лишиться права выступать во время конкретных дебатов. За более серьезные нарушения член парламента может быть временно отстранен от участия в дебатах или оштра-

¹⁶³ Телефонное интервью с членом Европейского парламента, проведенное в целях подготовки настоящего исследования 13 октября 2011 г.

¹⁶⁴ В соответствии со статьей 4.6 Устава Комитета по этике от 23 апреля 2009 г.

фован на сумму до 2 000 евро. Также существует ряд дисциплинарных мер за нарушение правил декларирования интересов, принятых в бундестаге (от простого предупреждения до штрафа в размере полугодовой зарплаты)¹⁶⁵.

В регионе ОБСЕ существует целый ряд санкций за нарушение правил, связанных с декларированием имущества. В Италии неподача декларации об интересах может привести к уголовному преследованию, а в Грузии преступлением является подача *неполной* декларации об имуществе¹⁶⁶. В то же время, в Соединенном Королевстве члены парламента, которые не подали декларации об интересах, обычно обязаны всего лишь принести извинения Палате общин. В Швеции имена членов парламента, не подавших свои декларации, называются в ходе пленарного заседания.

Вследствие особого статуса членов парламента и конституционной защиты, которой они обладают, введение строгих санкций является довольно щекотливым вопросом¹⁶⁷. Например, такая распространенная санкция, как временное удаление депутата из зала заседаний, влияет на его возможность представлять свой округ в целом и избирателей в частности¹⁶⁸. Существует опасность того, что эта санкция может быть использована для удаления членов парламента из зала заседаний с целью нарушения естественного большинства. Поэтому в некоторых странах, например, в Австрии, отстраненные от дебатов члены парламента сохраняют право голоса. Кроме того, согласно исследованиям, более строгие санкции не способствуют общественному доверию к парламентам; эксперт Уилла Брюс считает, что наличие кодекса поведения является более эффективным инструментом для формирования общественного доверия¹⁶⁹.

Существует жесткая норма, не позволяющая отстранять парламентариев от их обязанностей за исключением случаев, когда были совершены очень серьезные правонарушения. Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению ОБСЕ (1990) содержит следующую рекомендацию:

«Кандидаты, получившие необходимое число голосов ... [должны] оставаться в должности до истечения срока своих полномочий или до их прекращения иным образом, который регулируется законом в соответствии с демократическими парламентарскими и конституционными процедурами»¹⁷⁰.

В Соединенном Королевстве в настоящее время обсуждаются предложения по введению системы «отзыва» членов парламента, в рамках которой избиратели могут аннулировать депутатский мандат своего представителя в законодательном органе. Этот принцип действует в Соединенных Штатах, Канаде и ряде региональных и местных законодательных собраний по всему миру¹⁷¹. Однако, согласно исследованию, такие

165 Регламент бундестага Германии, URL: http://www.bundestag.de/dokumente/rechtsgrundlagen/go_btg/go06.html (нем.). Также см.: Закон о членах бундестага и Европейского парламента, URL: <http://www.bundestag.de/dokumente/rechtsgrundlagen/abgges.pdf> (нем.).

166 Декларации активов (ОЭСР), указ. соч., сноска 9.

167 Там же.

168 Временное удаление членов парламента из зала заседаний, среди прочего, практикуется в Болгарии, Греции, Дании, Канаде, Ирландии, Италии, Румынии и Финляндии. Принятие решения о временном отстранении членов парламента часто является прерогативой спикера.

169 Bruce, Willa. Codes of Ethics and Codes of Conduct: Perceived Contribution to the Practice of Ethics in Local Government [Кодексы этики и кодексы поведения: воспринимаемый вклад в практику этики местных властей]. In: Public Integrity Annual, CSG & ASPA (1996). Цитируется по: Stapenhurst, Frederick and Pelizzo, Riccardo, указ. соч., сноска 11, р. 14.

170 Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению ОБСЕ (1990), п. 7.9. URL: <http://www.osce.org/ru/odihr/elections/14304>.

171 Judge, David. Recall of MPs in the UK: 'If I Were You I Wouldn't Start from Here' [Воспоминания члена британского парламента: «На вашем месте, я бы начал не отсюда»]. In: Parliamentary Affairs, May 2012.

механизмы часто используются в целях политических партий и могут превратиться в «стандартный инструмент политического конфликта» вместо того, чтобы использоваться в качестве чрезвычайной меры¹⁷².

В рамках системы должна существовать прозрачная процедура перехода от мягких мер к более жестким. Наиболее строгие санкции должны быть предусмотрены только для серьезных нарушений. В «Руководящих принципах правового регулирования деятельности политических партий», подготовленных БДИПЧ и Венецианской комиссией и принятых Комитетом министров Совета Европы, говорится о том, что санкции должны быть «эффективными, соразмерными и сдерживающими»¹⁷³. Кроме того, цель регулирования должна быть в первую очередь конструктивной, направленной на создание условий, в которых профессиональное и этическое поведение становится нормой. С учетом этого, необходимо проявлять снисходительность при использовании санкций в любой новой области регулирования, с тем чтобы дать членам парламента возможность привыкнуть к новым процедурам. В первый год после введения декларирования имущества в Латвии около 20% всех поданных деклараций были неполными¹⁷⁴. Регулятивные органы, помимо выполнения дисциплинарных функций, также должны предоставлять руководящие рекомендации и обучать.

3.4 Административные расходы

Затраты на регулирование парламентских стандартов трудно измерить, так как в этом процессе участвует множество различных организаций. Тем не менее, при создании регулятивной системы необходимо учитывать трудовые и бюджетные затраты. Существуют данные о расходах специальных парламентских институтов по вопросам этики в регионе ОБСЕ. Например, в 2007 г. общие расходы уполномоченного по вопросам этики канадского Сената составили 1 037 370 канадских долларов (приблизительно 800 000 евро), в том числе 85% составили зарплаты и прочие выплаты сотрудникам¹⁷⁵. Офис уполномоченного по стандартам Соединенного Королевства, являющийся псевдонезависимым регулятором поведения членов парламента, стоил налогоплательщикам 598 304 фунтов стерлингов (примерно 717 000 евро) в 2010–2011 гг., и 97,5% этой суммы составили затраты на персонал¹⁷⁶. Штат уполномоченного по стандартам Соединенного Королевства состоит из двух старших сотрудников и 5–8 помощников (число зависит от объема поступивших жалоб)¹⁷⁷.

172 Gilbert, C. State Recall Movement Stands Alone in US History [Беспрецедентная кампания по отзыву выборных должностных лиц в США]. In: Journal Sentinel, 2011; Jackson, D., E. Thompson and G. Williams. Recall Elections for New South Wales? Report of the Panel of Constitutional Experts [Отстранение должностных лиц на выборах в Новом Южном Уэльсе? Отчет группы экспертов в области конституционного права]. Sydney, NSW Department of Premier and Cabinet, 2011, p. 22.

173 Руководящие принципы правового регулирования деятельности политических партий. Варшава, БДИПЧ, 2010. URL: <http://www.osce.org/ru/odihr/81988?download=true>.

174 Там же.

175 Canadian Senate, Ethic Officer. Annual Report of the Senate Ethics Officer 2006–2007 [Ежегодный доклад уполномоченного Сената по этике за 2006–2007 гг.], 2007, Appendix D. URL: <http://sen.parl.gc.ca/seo-cse/PDF/AnnualRepo607-e.pdf>.

176 Эта сумма составляет только 0,3% всего бюджета Палаты общин. Данные взяты из: United Kingdom House of Lords. Annual Report 2010–11, Commissioner for Standards, 2011, p. 35. URL: <http://www.parliament.uk/documents/lords-commissioner-for-standards/Annual-Report-2010-11.pdf>; House of Commons. Thirty-Third Report of the Commission, and annual report of the Administration Estimate Audit Committee, Financial Year 2010/11 (2011). URL: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmcomm/1439/1439.pdf>.

177 В 2010–2011 гг. уполномоченный по стандартам Соединенного Королевства одновременно вел рассмотрение 37 жалоб, в том числе 25 жалоб, поданных в предыдущем году, и 12 новых. Кроме того, существуют расходы, связанные с деятельностью Комитета по стандартам и привилегиям, штат которого состоит из одного старшего сотрудника и одного административного помощника. Информация о расходах, связанных с деятельностью самого Комитета по стандартам и привилегиям недоступна; некоторые расходы указаны в отчетах по секторам.

Печать материалов также может быть связана с большими расходами, и поэтому следует решить, есть ли в этом необходимость и дает ли электронная версия возможность для тщательного изучения жалоб. В Соединенном Королевстве почти все расходы уполномоченного по стандартам, помимо платы сотрудникам, – это расходы на печать. Ежегодные затраты на распечатку данных Реестра финансовых интересов членов парламента составляют около 8 000 фунтов стерлингов (примерно 9 590 евро). Данные реестра всегда доступны в онлайн-формате и постоянно обновляются, в то время как печатная версия быстро устаревает.

От того, какие ресурсы доступны комитету по этике или органу, регулирующему поведение депутатов, зависит эффективное выполнение их функций, а также их независимость. Бюджет любого специального органа должен быть стабильным и надежным, с тем чтобы обеспечивать максимальную независимость этого института. В то же время, у регулятора должна быть возможность обращаться за дополнительным государственным финансированием в периоды, когда рассматривается особенно большое количество дел (например, при выявлении очень серьезных или систематических злоупотреблений).

3.5 Содействие соблюдению норм

При внедрении новой системы регулирования стандартов необходимо обучить парламентариев новым правилам и постоянно обновлять их знания, с тем чтобы они имели представление о том, как им действовать при возникновении новых проблем. Обучение должно охватывать все группы, поведение которых будет регулироваться системой, а также все заинтересованные стороны, которые будут участвовать в контроле за поведением членов этих групп. Это прежде всего СМИ, неправительственные организации и представители общественности. Сотрудники аппарата парламента также должны пройти обучение при поступлении на работу, так как им предстоит обеспечить должное функционирование систем и ежедневное выполнение правил.

Все вновь избранные члены парламента должны пройти соответствующий вводный курс обучения. Депутаты имеют разный опыт, и многие из них привыкли соблюдать этические нормы своих прежних профессий, а не парламента. Несмотря на напряженность первых недель работы, новые депутаты должны помнить о том, какого поведения ожидает от них общество на их новой должности. Программа обучения этике должна демонстрировать, почему неподобающее поведение подрывает легитимность демократических режимов, а также давать четкое представление о том, что такое неподобающее поведение и как с ним бороться¹⁷⁸.

Будет полезно, если опытный член парламента проведет занятие для своих новых коллег в зале заседаний и расскажет им, как он или она начинали работу в парламенте и с какими этическими дилеммами пришлось столкнуться за годы работы. Такие занятия особенно полезны, если их ведет уважаемый и интересный преподаватель. Однако следует позаботиться о том, чтобы все советы опытного депутата соответствовали самым последним рекомендациям и правилам. Недавний отчет парламента Нидерландов демонстрирует пользу подобной практики:

«Писанные и неписанные правила политической игры невозможно постичь за несколько месяцев. Однако личная поддержка может оказать огромную помощь новым членам парламента. Опытные депутаты, как действующие, так и бывшие, часто изъявляют желание поде-

¹⁷⁸ Указ. соч., сноска 11, с. 17.

лится опытом и знаниями с новыми коллегами. Их вклад также обогащает коллективную память Палаты представителей»¹⁷⁹.

Помимо этого, информация для новых членов парламента может быть представлена во внутренней информационной сети парламента, которая доступна депутатам в любое удобное для них время. Там новички могут найти ответы на часто задаваемые вопросы.

Необходимость постоянного обновления кодекса: пример Грузии¹⁸⁰

Опыт Грузии показывает: важно, чтобы кодекс поведения использовался на практике, а не пылился на полке. Парламент Грузии разработал Кодекс этики летом 2004 г. по инициативе организации Transparency International (TI) Georgia. Председатель парламента Нино Бурджанадзе одобрила эту инициативу и поручила председателю Комитета по правовым вопросам способствовать разработке кодекса в сотрудничестве с TI. Была создана рабочая группа из пяти человек, в которую вошли представители всех фракций. После интенсивного обсуждения и консультаций внутри группы, а также с представителями НПО, в октябре 2004 г. члены парламента приняли кодекс в качестве общей добровольной декларации. Большинство членов парламента подписали документ публично во время специальной церемонии, а те, кто не мог присутствовать в тот день, подписали его несколькими днями позже в частном порядке.

Однако, несмотря на это многообещающее начало, кодекс не нашел активного применения. После избрания нового парламента в 2008 г. новоизбранным членам не предложили подписать этот документ. После выборов 2008 г. кодекс, казалось, утратил свою силу, и многие члены парламента к тому времени даже не знали о его существовании¹⁸¹. Таким образом, наличие кодекса не предотвратило этических проблем и не способствовало тому, чтобы восстановить дисциплину в парламенте после их возникновения.

Кодекс мог бы быть более эффективным, если бы его включили в регламент парламента или если бы в парламенте было создано управление омбудсмена по вопросам этики. Эти два предложения высказывались в процессе работы над кодексом. Некоторые члены парламента считают, что кодекс был забыт потому, что его соблюдение было добровольным, а не обязательным, в то время как существовали другие регуляторные механизмы парламентарской этики, предусмотренные законом. Действительно, регламент грузинского парламента содержит подробные положения относительно поведения членов парламента, и соблюдение этих положений обеспечивается наличием механизма мониторинга и контроля. Как бы то ни было, парламента созыва 2008 г. не принял во внимание Кодекс этики 2004 г. В настоящее время парламента Грузии обсуждает вопрос о том, как восстановить или заново переписать кодекс.

179 Dutch House of Representatives. Confidence and Self-Confidence – Parliamentary Self-Reflection: Findings and Follow-up [Палата представителей парламента Нидерландов. Доверие и уверенность в себе – парламентарский самоанализ: выводы и дальнейшие действия], 2009, p. 22. URL: http://www.houseofrepresentatives.nl/sites/www.houseofrepresentatives.nl/files/content/parliamentary-selfreflection_finalreport_117-200327.pdf.

180 Этот раздел основан на информации из отчета 2012 г. "Case Study: the Georgian Parliament's Code of Ethics – Implementation and Recommendations for Reform" [Кодекс этики парламента Грузии – реализация и рекомендации по реформе], подготовленного Лашей Гогидзе для организации Transparency International Georgia. URL: <http://transparency.ge/en/post/report/georgias-parliamentary-code-ethics-need-reformation>.

181 Там же.

Некоторые системы предлагают консультации для парламентариев на постоянной основе. Например, помимо обязанности расследовать нарушения правил членами парламента, уполномоченному по конфликту интересов и вопросам этики парламента Канады поручено предоставлять депутатам конфиденциальные консультации по соблюдению закона «О конфликте интересов» 2006 г. и Кодекса поведения членов парламента. Уполномоченный также должен предоставлять конфиденциальную информацию о конфликте интересов и вопросах этики премьер-министру страны¹⁸². В обязанности Комиссии по стандартам в государственных учреждениях парламента Ирландии также входит предоставление рекомендаций относительно соблюдения правил парламентской этики¹⁸³.

В некоторых системах члены парламента **обязаны** обращаться за консультацией. Члены бундестага Германии обязаны искать необходимую информацию «при наличии сомнений», связанных с исполнением их обязанностей¹⁸⁴. В качестве альтернативы членам парламента может быть предоставлена возможность или содействие для получения консультации. Орган, предоставляющий подобные консультации, может также участвовать в регулярном пересмотре положений кодекса, так как ему хорошо известно, какие положения неясны для членов парламента и каким требованиям наиболее трудно соответствовать. Однако членам парламента может быть некомфортно обращаться за консультацией в орган, который обладает полномочиями по расследованию их поведения или принуждению их к соблюдению правил. Законы о свободе информации также могут быть причиной необращения за консультацией, поскольку члены парламента могут опасаться, что их вопросы впоследствии будут опубликованы в СМИ.

Общая информация о нормативной базе должна быть опубликована в легкодоступной и понятной форме¹⁸⁵. Более того, обсуждения этических дилемм и любых изменений в правилах должны быть включены в регулярные образовательные и информационные мероприятия с участием общественности, гражданского общества, студентов и СМИ. Подобные мероприятия помогают ознакомить общественность с той ролью, которую выполняют члены парламента.

Латвия: неправительственная организация PROVIDUS оказала давление на членов парламента, с тем чтобы они соблюдали кодекс

В 2004 г. в Латвии Центр общественной политики PROVIDUS по просьбе парламента предоставил предложения для проекта кодекса поведения. Хотя не все предложения вошли в окончательную версию документа¹⁸⁶, НПО продолжила играть важную роль в мониторинге соблюдения кодекса. В докладе по результатам мониторинга парламентских дебатов в 2007 г. PROVIDUS сообщает следующее:

182 Canadian Parliament, The Conflict of Interest and Ethics Commissioner, 2007. URL: <http://www.parl.gc.ca/content/LOP/ResearchPublications/prbo559-e.pdf>.

183 Irish Parliament, Standards in Public Offices Commission. Function of the Standards in Public Office Commission [Функции Комиссия по стандартам в государственных учреждениях]. URL: <http://www.sipo.gov.ie/en/AboutUs/Functions/>.

184 Регламент бундестага Германии, 2009, с. 85. URL: <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80060000.pdf>.

185 Например, парламента Соединенного Королевства недавно опубликовал новую брошюру для общественности по процедуре подачи жалоб на членов парламента. United Kingdom House of Commons, Complaining about a member of the Parliament, 2011. URL: <http://www.parliament.uk/mps-lords-and-offices/standards-and-interests/pcfs/publications/inquiries/complaints-process/>.

186 Телефонное интервью с Валтисом Калныньшем (Центр общественной политики PROVIDUS), 17 февраля 2012 г.

«Члены парламента продолжили использовать выражения, противоречащие статьям 7 и 8 Кодекса этики для членов Сейма [о парламентской лексике и недискриминации]. Депутаты нарушали эти статьи множество раз во время заседаний. Большинство нарушений кодекса можно разделить на три категории: использование грубых выражений с целью опровержения слов оппонента, использование необъективных высказываний и предвзятых заявлений с той же целью и, наконец, личные оскорбления в адрес других выступающих»¹⁸⁷.

3.6 Обновление и пересмотр стандартов

С течением времени происходит неизбежное изменение стандартов, что обусловлено изменением норм, ожиданий, связанных с парламентариями, а также возникновением новых рисков. Поэтому системы регулирования стандартов должны быть гибкими¹⁸⁸. Кодекс никогда не бывает законченным документом. Он постоянно дорабатывается, и об этом говорит следующее мнение одного из членов канадского парламента:

«Мы хотели бы напомнить сенаторам одно обстоятельство, которое Комитет учитывал с момента своего основания: Кодекс правил поведения в условиях конфликта интересов для сенаторов всегда находится в процессе разработки. Это наш кодекс, и только время и опыт покажут, был ли наш выбор, который отражен в проекте этого документа, лучшим из всех возможных»¹⁸⁹.

В последние годы роль членов парламента изменилась даже в такой старой парламентской системе, как Вестминстерская. В 60–70-х гг. прошлого века члены парламента, чьи избирательные округа были расположены на севере Англии или в Шотландии, большую часть времени находились в Лондоне. Сегодня члены парламента обязаны проводить каждую пятницу и большинство уикендов в своих округах, даже во время парламентских сессий. Вследствие этого возникает необходимость решения такого важного вопроса, как установление размера парламентских выплат для покрытия транспортных расходов и жилья. В странах, переживающих период демократизации, роль парламента может измениться за короткий срок. Эти изменения могут повлиять на мнение о том, может ли член парламента одновременно занимать другие должности или иметь другие источники доходов.

Данные вопросы подчеркивают необходимость наличия процедур для регулярного пересмотра и мониторинга системы этических стандартов. Процесс пересмотра должен включать в себя публичное обсуждение и консультации с заинтересованными сторонами, а также внушать чувство сопричастности тем, кто будет соблюдать эти стандарты.

187 Centre for Public Policy PROVIDUS and Open Society Institute. Shrinking citizenship: Analytical Report on the Monitoring of Printed Media, Parliamentary Debates and Legislative Initiative concerning Civic Participation in Latvia [Аналитический отчет о мониторинге печатных СМИ, парламентских дебатов и законодательных инициатив в области гражданского участия в Латвии] (2007). URL:

188 Даже клятву Гиппократова привели в соответствие с современными требованиями. Один из вариантов клятвы, широко используемый сегодня, был написан доктором Луисом Лазанья в 1964 г. См.: WGBH Educational Foundation, The Hippocratic Oath: Modern Version, 2001, <http://www.pbs.org/wgbh/nova/body/hippocratic-oath-today.html>.

189 Third Report of the Standing Senate Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament. [Третий отчет Постоянного комитета Сената по правилам, процедурам и правам парламента], the Honourable Senator David Smith, former Chair, and the Honourable Senator John Lynch-Staunton, former Deputy Chair, May 11, 2005. Цитируется в: Canadian Senate, Ethic Officer. Annual Report of the Senate Ethics Officer 2006–2007 [Ежегодный отчет уполномоченного Сената по этике за 2006–2007 гг.]. Ottawa, 2007, p. 24. URL: <http://sen.parl.gc.ca/se0-cse/PDF/AnnualRepo607-e.pdf>.

Внедрение кодекса: вопросы для анализа

- Какие финансовые средства выделены на регулирование стандартов?
 - Будет ли разработана программа обучения новым правилам для членов парламента и сотрудников их аппарата?
 - Получат ли члены парламента и сотрудники их аппарата возможность получения конфиденциальной консультации?
 - Каковы наилучшие способы информирования СМИ, НПО и широкой общественности о правилах поведения для парламентариев?
 - Каким образом система позволяет обновлять и реформировать этические нормы и их применение на практике?
-

ВЫВОДЫ

Все парламенты в регионе ОБСЕ могут получить большую пользу от пересмотра и реформирования своих систем, регулирующих профессиональные и этические стандарты. Будучи выборными представителями народа, парламентарии играют фундаментальную роль в наших демократических государствах. Однако события в разных частях региона ОБСЕ показывают, что члены парламента могут утратить доверие общества в результате скандалов, подрывающих веру людей в демократические институты. Это, в свою очередь, мешает работе подавляющего большинства парламентариев, соблюдающего стандарты профессионального поведения и этики, а также препятствует приходу достойных людей в политику. Пересмотр и реформирование стандартов может способствовать восстановлению доверия к парламенту и осознанию важности той работы, которую выполняют парламентарии. Реформа парламентских стандартов дает прекрасную возможность для общественного обсуждения вопроса о том, чего можно и должно ожидать от людей, которых граждане избирают для представления своих интересов.

Профессиональные и этические стандарты для парламентариев – это вовсе не роскошь. Члены парламента выполняют ответственную работу, и им часто приходится сталкиваться с необходимостью делать несколько дел одновременно. Иногда им приходится в значительной степени жертвовать своей частной жизнью ради служения общественным интересам; их работа протекает в крайне политизированной среде. Правила и регламенты дают парламентариям возможность выполнять их работу, а также поддерживают независимость парламента от других институтов. При этом правила не должны чрезмерно вторгаться в частную жизнь парламентариев; их задача – предотвращение злоупотребления властью в политических целях. Для того чтобы кодекс этики эффективно работал от выборов до выборов, необходимо постоянно пересматривать и реформировать этические стандарты.

Далее приводится описание шести этапов реформирования системы, регулиющей этические стандарты для парламентариев:

- 1. Оценка существующих правил и рисков.** Лица, осуществляющие реформу, должны в первую очередь изучить существующие правила и нормы, основанные на конституции страны и национальном законодательстве, а также неформальные нормы, действующие в парламенте. Должны быть определены наиболее острые проблемы и наиболее серьезные риски, с тем чтобы разработать реформу, эти риски уменьшающую. Также следует изучить опыт других стран, в которых существует похожая ситуация. Отбор членов рабочих групп, созданных для проведения реформы, следует проводить в рамках справедливого и прозрачного процесса. Рабочие группы должны подавать пример другим, обеспечивая прозрачность сво-

ей деятельности и публикуя информацию об особых интересах своих членов, даже если такое требование не предусмотрено регламентом.

- 2. Проведение консультаций с целью подготовки документа.** Реформа парламентских стандартов должна основываться на процессе широкомасштабных консультаций с участием парламентариев, сотрудников аппарата парламента, политических партий, СМИ и гражданского общества. Такие консультации помогут понять, какого поведения люди ожидают от членов парламента, а также дадут толчок дискуссии о том, какие ожидания можно считать обоснованными. Для того чтобы привлечь большее количество участников и сделать процесс обсуждения более прозрачным, можно использовать социальные сети и Интернет-форумы. Консультации должны быть нацелены на выработку документа, в котором будут определены общие ценности. Общественное обсуждение поможет заложить базу для любых последующих изменений правил или реформирования институтов, контролирующих соблюдение этих правил.
- 3. Реформа правил поведения и этических стандартов.** При выявлении на первых двух этапах недостатков в действующих стандартах парламентской этики необходимо начать процесс реформ. Реформирование может затронуть различные области, включая, в том числе, следующие:
 - Декларации об интересах и имуществе;
 - Выплаты депутатам и их расходы;
 - Отношения с лоббистами;
 - Поведение в зале заседаний, использование парламентской лексики;
 - Гендерное равенство;
 - Терпимость и недискриминация;
 - Правила посещения заседаний и голосования;
 - Использование парламентского времени (и злоупотребление им);
 - Карьера после работы в парламенте.
- 4. Реформа институтов, ответственных за контроль и соблюдение стандартов.** Необходимо иметь соответствующие институты для контроля за соблюдением стандартов и расследования предполагаемых нарушений. Реформирование институтов направлено на исправление недостатков, которые были выявлены на первых двух этапах реформы стандартов. Важно решить, будут ли функции контроля за соблюдением правил сконцентрированы внутри парламента или же их следует передать внешнему органу (см. схему 9), и обладают ли существующие институты достаточными полномочиями и независимостью для действенного выполнения своих обязанностей.
- 5. Предоставление членам парламента консультаций, обучения и поддержки.** Члены парламента в течение всего срока их полномочий нуждаются в постоянном консультировании относительно новых или измененных парламентских правил и норм. Депутаты также должны периодически проходить обучение и обновлять свои знания по наиболее сложным этическим вопросам. В то же время необходимо информировать общественность, СМИ и гражданское общество о стандартах парламентской этики или о реформировании ранее существовавших правил. Это должно обеспечить тщательный контроль за деятельностью парламента и его членов со стороны общества и в конечном итоге поможет бороться с неэтичным поведением при помощи превентивных мер.
- 6. Подготовка отчетов об оценке результатов.** В конце каждого срока полномочий парламента необходимо тщательно проанализировать действующие этические нормы и оценить их влияние на политическую деятельность парламентариев.

Результаты этой оценки должны быть опубликованы и сопоставлены с предыдущим отчетом.

Процесс пересмотра и реформирования стандартов профессиональной этики должен происходить регулярно. Поскольку представления о том, как должны вести себя парламентарии, меняются с течением времени, и появляются новые проблемы, необходимо систематически пересматривать правила поведения и оценивать их соблюдение. В идеале пересмотр этических стандартов в начале каждого срока полномочий парламента с целью их соблюдения в течение всего законодательного периода должен стать частью постоянных обязанностей парламента. Помимо этого, в конце каждого срока полномочий парламента необходимо готовить и публиковать исчерпывающий отчет о соблюдении этических норм. Это даст парламентариям нового созыва ценную информацию о том, с чего начинать следующий пересмотр правил и стандартов профессиональной этики (см. схему 10). Таким образом, пересмотр этических стандартов будет организационно оформлен как задача, которую необходимо выполнять для нормального функционирования парламента и формирования доверия к нему со стороны общества.

Схема 10. Шесть этапов реформы парламентских стандартов



ГЛОССАРИЙ¹⁹⁰

Введение в должность – программа обучения новоизбранных членов или новых сотрудников аппарата парламента с целью их ознакомления с существующими институтами и правилами.

Верховенство права – существование правовых систем и структур, регулирующих действия правительства, и принцип равенства перед законом.

Взятничество (подкуп) – предоставление лицу частной выгоды с целью повлиять на осуществление им своих обязанностей в интересах стороны, дающей взятку (часто во вред общественным интересам).

Внешний стандарт поведения – представление о том, что поведение не только должно быть правильным, но и должно производить впечатление правильного, поскольку даже видимость неподобающего поведения может подорвать доверие общества к парламенту; на этот стандарт часто ссылаются при обсуждении возможных конфликтов интересов.

«Вращающаяся дверь» – переход государственных должностных лиц и политиков из государственного сектора в частный и обратно, создающий предпосылки для риска конфликта интересов.

Гендерное равенство – отсутствие дискриминации по половому признаку с точки зрения возможностей, распределения ресурсов или преимуществ или же доступа к услугам; полное и равное осуществление собственных прав мужчинами и женщинами.

Голосование «за другого» – практика голосования за коллег, отсутствующих на заседании, – как с их согласия, так и без него.

¹⁹⁰ Данный глоссарий составлен с учетом определений, представленных в подготовленной Transparency International публикации под названием “Plain Language Guide”; в публикации ОЭСР «Декларации активов для государственных служащих: инструмент для предотвращения коррупции» (2011), <http://www.oecd.org/daf/bribery/internationalbusiness/48973261.pdf>; в записке “OSCE Aide-Mémoire on Gender Mainstreaming Projects” (Памятка ОБСЕ по включению в проекты гендерного фактора), <http://www.osce.org/gender/26402> (англ.), и в онлайн-глоссарии Палаты общин Соединенного Королевства, <http://www.parliament.uk/site-information/glossary/> (англ.).

Декларация об имуществе – документ, в котором подробно описаны активы (а иногда и долговые обязательства) члена парламента или другого должностного лица; обычно подается депутатом в начале и в конце парламентского срока.

Добросовестность государственных должностных лиц – представление о том, что лица и организации, находящиеся на службе у государства, должны действовать в соответствии с моральными и этическими принципами и стандартами.

Законы о несовместимости – законы, запрещающие членам парламента одновременно занимать другие должности.

Злоупотребление государственными средствами – использование государственных средств для достижения личных или партийных целей, а не для службы общественным интересам.

Злоупотребление служебным положением – использование должностным лицом полномочий, связанных с его/ее привилегиями на занимаемой должности, с целью сохранения власти или извлечения выгоды в личных или партийных интересах.

Кодекс поведения – документ, в котором описаны ценности, принципы или правила, которым должны следовать или к которым должны стремиться члены конкретной профессии.

Конфликт интересов – конфликт между государственными обязанностями и личными интересами должностного лица, когда должностное лицо имеет личные интересы, которые могут неподобающим образом повлиять на исполнение им своих служебных обязанностей.

Коррупция – злоупотребление властью в корыстных целях.

Лоббистские группы – группы интересов, стремящиеся повлиять на формирование законодательства.

Надлежащее управление – управление с участием общественности, ориентированное на достижение консенсуса, подотчетное, прозрачное, гибкое, эффективное и действенное, основанное на праве справедливости и принципе вовлечения всех граждан и соблюдающее принцип верховенства права; такое управление способствует снижению уровня коррупции, учету интересов меньшинств и проблем наиболее уязвимых групп населения в процессе принятия решений; надлежащее управление означает быструю реакцию на существующие и будущие потребности общества.

Непотизм (кумовство) – распределение должностей в государственных учреждениях или государственных заказах среди родственников или друзей.

Неприкосновенность – известная как парламентский иммунитет, неприкосновенность предоставляет законодателям или парламентариям полный иммунитет от уголовного преследования на срок действия их мандата.

Период «охлаждения» – период, в течение которого бывшим членам парламента запрещено занимать определенные должности или заниматься определенными видами деятельности (например, лоббированием), с тем чтобы они не могли использовать свои прежние связи или внутреннюю информацию в личных целях.

Принципы Нолана – семь принципов поведения в публичной сфере, установленные Комитетом по стандартам публичной сферы Соединенного Королевства в своем пер-

вом отчете в 1995 г.: бескорыстие, добросовестность, объективность, подотчетность, открытость, честность и лидерство.

Представление электората – часть работы члена парламента, связанная с представлением своего «электората», то есть избирателей того района или округа, который представляет депутат (в мажоритарных избирательных системах).

Процедуры – письменные правила, в соответствии с которыми работает парламент; регулируют поведение членов парламента, процесс рассмотрения законопроектов и организацию дебатов; некоторые процедуры носят временный характер и остаются в силе до конца сессии или до истечения срока работы парламента.

Регламент – правила ведения парламентских дебатов (например, порядок внесения поправок, постановки вопросов и т. д.).

ИЗБРАННАЯ БИБЛИОГРАФИЯ

Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе

Руководящие принципы правового регулирования деятельности политических партий. Варшава, БДИПЧ ОБСЕ, 2011.
URL: <http://www.osce.org/ru/odihhr/81988?download=true>.

Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ (Копенгаген, 1990).
URL: <http://www.osce.org/ru/odihhr/elections/14304>.

Брюссельская декларация Парламентской ассамблеи ОБСЕ и резолюции пятнадцатой ежегодной сессии (Брюссель, 2006).
URL: <http://www.osce.org/ru/pa/19801>.

Совет министров ОБСЕ, Решение № 14/04 «План действий ОБСЕ 2004 года по поддержке гендерного равенства» (София, 7 декабря 2004 г.).
URL: <http://www.osce.org/ru/mc/23298>.

Совет министров ОБСЕ, Решение № 7/09 «Об участии женщин в политической и общественной жизни» (Афины, 2 декабря 2009 г.).
URL: <http://www.osce.org/ru/mc/67625>.

Обязательства ОБСЕ в области человеческого измерения, том I (третье издание). Варшава, БДИПЧ ОБСЕ, 2011.
URL: <http://www.osce.org/ru/odihhr/77677?download=true>.

Межправительственные организации

Совет Европы, Резолюция Комитета министров (97) 24 «О двадцати руководящих принципах борьбы с коррупцией» (On the Twenty Guiding Principles for the Fight Against Corruption).
URL: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Resolution\(97\)24_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Resolution(97)24_EN.pdf) (англ.).

Конвенция Совета Европы о предотвращении и борьбе с насилием в отношении женщин и домашним насилием (2011).
URL: http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/convention-violence/texts/convention%20210%20Russian_rev.pdf

Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию (Страсбург, 27 января 1999 г.)
URL: <http://conventions.coe.int/Treaty/RUS/Treaties/Html/173.htm>.

Парламентская ассамблея Совета Европы, Резолюция № 1214 (2000) «О роли парламентов в борьбе с коррупцией»
URL: http://www.coe.int/t/r/parliamentary_assembly/%5BRussian_documents%5D/%5B2000%5D/%5BAvril%5D/Resol1214.asp.

Парламентская ассамблея Совета Европы, Резолюция № 1751 (2010) «Борьба с сексистскими стереотипами в СМИ».
URL: [http://www.coe.int/t/r/parliamentary_assembly/\[russian_documents\]/\[2010\]/%5BJun2010%5D/Res1751_rus.asp](http://www.coe.int/t/r/parliamentary_assembly/[russian_documents]/[2010]/%5BJun2010%5D/Res1751_rus.asp).

Совет Европы, Рекомендация № 60 (1999) «О политической добросовестности местных и региональных выборных представителей» (Страсбург, 1999 г.).

URL: [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=REC\(1999\)060&Language=lanRussian&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=REC(1999)060&Language=lanRussian&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864).

Council of Europe Venice Commission, Report on the Regime of Parliamentary Immunity [Совет Европы/ Венецианская комиссия, Доклад о режиме парламентской неприкосновенности], 1996.

URL: <http://www.agora-parl.org/sites/default/files/Venice%20Commission%20-%20Report%20on%20the%20Regime%20of%20Parliamentary%20Immunity%20-%201996%20-%20EN%20-%20PI.pdf> (англ.).

Совет Европы, Резолюция № 316 (2010) «Права и обязанности местных и региональных выборных представителей: риски коррупции».

URL: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1961673&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864>.

European Commission, Attitudes of Europeans towards Corruption (Special Eurobarometer 325), 2009.
URL: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_325_en.pdf.

European Commission, Commission Staff Working Paper: Albania 2011 Progress Report. Brussels, 2011.
URL: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package/al_rapport_2011_en.pdf.

European Commission, European Institute of Public Administration. Regulating Conflicts of Interest for Holders of Public Office in the European Union (October 2007).

URL: http://ec.europa.eu/dgs/policy_advisers/publications/docs/hpo_professional_ethics_en.pdf.

European Commission, Public Opinion in the European Union – First Results. Standard Eurobarometer 77, Spring 2012.
URL: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb77/eb77_first_en.pdf.

European Parliament, EP leaders agree to develop new rules for lobbyists and stronger code for MEPs. Brussels, 2011.
URL: http://www.europarl.europa.eu/former_ep_presidents/president-buzek/en/press/press_release/2011/2011-March/press_release-2011-March-43.html.

European Parliament, European Transparency Registry.

URL: http://europa.eu/transparency-register/index_en.htm.

European Parliament, Office for Promotion of Parliamentary Democracy. Parliamentary Ethics: A Question of Trust. Brussels, 2011.

URL: http://www.europarl.europa.eu/pdf/oppd/Page_8/codes_of_conduct_FINAL-ENforweb.pdf.

European Parliament, Rules of Procedure of the European Parliament. Brussels, 2012.

URL: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+RULES-EP+20120110+ANN-01+DOC+XML+Vo//EN&language=EN&navigationBar=YES>.

Inter-Parliamentary Union and Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. Human Rights: Handbook for Parliamentarians [Права человека: руководство для парламентариев] (2005).

URL: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/training13en.pdf>.

ОЭСР, Декларации активов для государственных служащих: инструмент для предотвращения коррупции (2011).

URL: <http://www.oecd.org/daf/briberyininternationalbusiness/48973261.pdf>.

OECD, Managing Conflict of Interest in the Public Service: OECD Guidelines and Country Experiences (2003).

URL: www.oecd.org/gov/ethics/conflictinterest.

OECD Guidelines for managing conflict of interest in the public service (2007).

URL: <http://www.oecd.org/corruption/fightingcorruptioninthepublicsector/48994419.pdf>.

OECD Public Governance Committee, Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation (2009).

URL: [http://search.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/GF\(2009\)1&doclanguage=en](http://search.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/GF(2009)1&doclanguage=en).

United Nations, Conference of the States Parties to the United Nations Convention against Corruption. Report on the meeting of the Open-ended Intergovernmental Working Group on Asset Recovery held in Vienna on 25 and 26 August 2011.

URL: <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/workinggroup2/2011-August-25-26/V1185447e.pdf>.

Организация Объединенных Наций, Конвенция ООН против коррупции (Нью-Йорк, 2004), ст. 8.2.
URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/corruption.shtml.

Генеральная ассамблея ООН, Резолюция № 51/59 «Борьба с коррупцией» (12 декабря 1996 г.).
URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N97/762/75/PDF/N9776275.pdf?OpenElement>.

Национальные парламенты

Canadian House of Commons, Conflict of Interest Code for Members of the House of Commons.
URL: <http://www.parl.gc.ca/About/House/StandingOrders/appa1-e.htm>.

Canadian House of Commons, Compendium – Rules of Debate (2006).
URL: http://www.parl.gc.ca/About/House/compendium/web-content/c_d_rulesdebate-e.htm.

Canadian Parliament, The Conflict of Interest and Ethics Commissioner (2007).
URL: <http://www.parl.gc.ca/content/LOP/ResearchPublications/prbo559-e.pdf>.

Canadian Senate, Annual Report of the Senate Ethics Officer 2006–2007 (2007).
URL: <http://sen.parl.gc.ca/seo-cse/PDF/AnnualRepo607-e.pdf>.

Dutch House of Representatives, Confidence and Self-Confidence – Parliamentary Self-Reflection: Findings and Follow-up. The Hague, 2009.
URL: http://www.houseofrepresentatives.nl/sites/www.houseofrepresentatives.nl/files/content/parliamentary-selfreflection_finalreport_117-200327.pdf.

Georgian Parliament, Code of Ethics of the Members of the Georgian Parliament.
URL: http://www.parliament.ge/files/1107_17620_548540_CodeofEthics-Eng.pdf.

German Bundestag, Law on Members of the Bundestag and the European Parliament.
URL: http://www.bundestag.de/htdocs_e/documents/legal/memlaw.pdf.

German Bundestag, Rules of Procedure Code of the German Bundestag (2 July 1980).
URL: http://www.bundestag.de/dokumente/rechtsgrundlagen/go_btg/goo6.html
(нем.), <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80060000.pdf> (англ.).

House of Representatives of the Netherlands, Rules of Procedure (2012).
URL: http://www.houseofrepresentatives.nl/sites/www.houseofrepresentatives.nl/files/content/rules_of_procedure_1.pdf.

Irish House of Representatives, Code of Conduct for Members of Dail Eireann other than Office Holders (2002).
URL: <http://www.sipo.gov.ie/en/CodesofConduct/TDs/>.

Irish House of Representatives, Code of Conduct for Members of Seanad Eireann other than Office Holders (2002).
URL: <http://www.sipo.gov.ie/en/CodesofConduct/Senators/>.

Irish House of Representatives, Code of Conduct for office-holders (2001). URL:
<http://www.sipo.gov.ie/en/CodesofConduct/OfficeHolders/>.

Irish Parliament, Standards in Public Offices Commission. Function of the Standards in Public Office Commission.
URL: <http://www.sipo.gov.ie/en/AboutUs/Functions/>.

Latvian Parliament, Rules of Procedures of the Saeima (2006).
URL: <http://www.saeima.lv/en/legislation/rules-of-procedure/>.

Lithuanian Parliament, Statute of the Seimas of the Republic of Lithuania (2010).
URL: http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc_e?p_id=389585.

Malta House of Representatives, Code of Ethics of Members of the House of Representatives (1995).
URL: <http://www.parlament.mt/codeofethics-mp?l=1>.

National Assembly of the Republic of Bulgaria, Rules of Organization and Procedure of the National Assembly (2012).
URL: <http://www.parliament.bg/en/rulesoftheorganisations/>.

Parliament of Canada, House of Commons Procedures and Practice – Responsibilities and Conduct of Members (2000).
URL: <http://www.parl.gc.ca/MarleauMontpetit/DocumentViewer.aspx?Sec=Cho4&Seq=12&Language=E>.

Polish Sejm, Zasady Etyki Poselskiej [Polish Code of Ethics] (17 July 1998).
URL: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/zep.htm> (польск.).

Republic of Lithuania, Law on the Approval, Entry into Force and Implementation of the Code of Conduct for State Politicians. Vilnius, 2006.
URL: http://www.vtek.lt/vtek/images/vtek/Dokumentai/EN/Legislation/politiku_elgesio_kodeksas.doc.

Scottish Parliament, Code of Conduct for Members of the Scottish Parliament (5th Edition). Edinburgh, 2011.
URL: http://www.scottish.parliament.uk/S4_PublicPetitionsCommittee/General%20Documents/code_final.pdf.

United Kingdom House of Commons, Bill of Rights (1689).
URL: <http://www.legislation.gov.uk/aep/WillandMarSess2/1/2/introduction>.

United Kingdom House of Commons, Committee on Standards and Privileges.
Review of the Code of Conduct (19th Report of Session 2010–12), 2011.
URL: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmstnprv/1579/1579.pdf>.

United Kingdom House of Commons, Commissioner for Standards. Procedural Note: Procedure for Inquiries (2012).
URL: http://www.parliament.uk/documents/documents/Procedural_Note-April_2012.pdf.

United Kingdom House of Commons, Complaining about a member of the Parliament (2011).
URL: <http://www.parliament.uk/mps-lords-and-offices/standards-and-interests/pcfs/publications/inquiries/complaints-process/>.

United Kingdom House of Commons, Glossary.
URL: <http://www.parliament.uk/site-information/glossary/unparliamentary-language/>.

United Kingdom House of Commons, Joint Committee on Parliamentary Privilege – First Report (1999).
URL: <http://www.publications.parliament.uk/pa/jt199899/jtselect/jtpriv/43/4302.htm>.

United Kingdom House of Commons, Power of the Parliamentary Commissioner for Standards to initiate investigations (2010).
URL: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201011/cmselect/cmstnprv/578/57803.htm>.

United Kingdom House of Commons, Public Administration Committee of the House of Commons. Smaller Government: What do Ministers do? (2011).
URL: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201011/cmselect/cmpubadm/530/53002.htm>.

United Kingdom House of Commons, Thirty-Third Report of the Commission and annual report of the Administration Estimate Audit Committee – Financial Year 2010/11 (2011).
URL: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmcomm/1439/1439.pdf>.

United Kingdom House of Lords, Annual Report 2010–11: Commissioner for Standards (2011).
URL: <http://www.parliament.uk/documents/lords-commissioner-for-standards/Annual-Report-2010-11.pdf>.

United Kingdom House of Commons, Parliamentary Commissioner for Standards. Review of the Code of Conduct for Members of Parliament: Consultation Paper (2011).
URL: <http://www.parliament.uk/documents/pcfs/review-of-code-of-conduct-2011/Review-of-the-code-of-conduct-2011.pdf>.

United States House of Representatives, Committee on Standards of Official Conduct. House Ethics Manual (2008).
URL: http://ethics.house.gov/Media/PDF/2008_House_Ethics_Manual.pdf.

United States Senate Select Committee, Ethics Resolution 266 (22 March 1968).
URL: <http://ethics.senate.gov/public/index.cfm/jurisdiction>.

Неправительственные организации и отдельные авторы

Beta, Tanjug. 20 Officials to step down due to conflict of interest, b92.net, 8 September 2011.

URL: http://www.b92.net/eng/news/politics-article.php?yyyy=2011&mm=09&dd=08&nav_id=76301.

Bruce, Willa. Codes of Ethics and Codes of Conduct: Perceived Contribution to the Practice of Ethics in Local Government. Public Integrity Annual, CSG & ASPA, 1996. Цитируется по: Stapenhurst, Frederick and Pelizzo, Riccardo. Legislative Ethics and Codes of Conduct (WBI Working Papers). Washington DC, World Bank Institute, 2004.

Centre for Public Policy PROVIDUS and Open Society Institute. Shrinking citizenship: Analytical Report on the Monitoring of Printed Media, Parliamentary Debates and Legislative Initiative concerning Civic Participation in Latvia (2007).

URL: http://www.providus.lv/upload_file/Eng_versija/Shrinking_Citizenship_Interim_Report.doc.

Djankov, Simeon, Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes and Andrei Shleifer. Disclosure by Politicians: Working Paper 14703, National Bureau of Economic Research (February 2009).

URL: <http://www.nber.org/papers/w14703.pdf>.

EU Lobbyist Register Gives Incomplete Picture, EU Observer, June 2012.

URL: <http://euobserver.com/institutional/116742>.

Gay, Oonagh and Leopold, Patricia. Conduct Unbecoming: The Regulation of Parliamentary Behaviour. London: Politico's, 2004.

Gilbert, C. State Recall Movement Stands Alone in US History. In: Journal Sentinel, 12 March 2011.

Gilman, Stuart. Ethics Codes and Codes of Conduct as Tools for Promoting an Ethical and Professional Public Service: Comparative Successes and Lessons. Washington DC, PREM/World Bank, 2005.

Inter-Parliamentary Union, Gender-Sensitive Parliaments: A Global Review of Good Practice (2011). Reports and Documents, No. 65-208.

URL: <http://www.ipu.org/pdf/publications/gsp11-e.pdf>.

Inter-Parliamentary Union, PARLINE database (2012).

URL: <http://www.ipu.org/parline-e/parlinesearch.asp>.

Jackson, D., E. Thompson and G. Williams. Recall Elections for New South Wales? Report of the Panel of Constitutional Experts. Sydney: NSW Department of Premier and Cabinet, 2011.

Judge, David. Recall of MPs in the UK: 'If I Were You I Wouldn't Start from Here'. Parliamentary Affairs, May 2012.

URL: <http://strathprints.strath.ac.uk/40371/>.

Maesschalck, J., and Schram, F. Meer dan een brochure of affiche: de deontologische code als kernelement van een effectief ambtelijk integriteitsbeleid [More than a brochure or poster: the code of ethics as a core element of an effective administrative integrity policy]. Burger, Bestuur En Beleid, 2006.

Mann, Thomas E. and Norman J. Ornstein. The Broken Branch: How Congress is Failing America and How to get It Back on Track. Oxford: Oxford University Press, 2006.

McGee, Simon. Rules on Parliamentary Immunity in the European Parliament and the Member States of the European Union. Brussels, ECPRD Publication, 2001.

MPs' expenses: the timeline, The Daily Telegraph, 3 October 2010.

URL: <http://www.telegraph.co.uk/news/newstopics/mps-expenses/5335266/MPs-expenses-the-timeline.html>.

National Democratic Institute and World Bank. Strengthening Parliamentary Accountability, Citizen Engagement and Access to Information: A Global Survey of Parliamentary Monitoring Organizations (2011).

URL: <http://www.ndi.org/files/governance-parliamentary-monitoring-organizations-survey-september-2011.pdf>.

National Democratic Institute. Legislative Ethics: a Comparative Analysis (Legislative Research Series Paper #4). Washington DC, NDI, 1999.

URL: http://www.accessdemocracy.org/files/o26_ww_legethics.pdf.

NGO Calls for Parliamentary Code of Ethics, ERR News, 2 December 2012.
URL: <http://news.err.ee/politics/19ec6211-dfbo-4a27-a5e6-74fcd820e53a>.

Норрис, Пипа и Крук, Мона Лена. *Гендерное равенство на выборных должностях: шестиступенчатый план действий*. Варшава, БДИПЧ, 2011.
URL: <http://www.osce.org/ru/odihr/80989>.

NOVA, The Hippocratic Oath Today, pbs.org, 27 March 2001.
URL: <http://www.pbs.org/wgbh/nova/body/hippocratic-oath-today.html>.

Stapenhurst, Frederick and Pelizzo, Riccardo. *Legislative Ethics and Codes of Conduct (WBI Working Papers)*. Washington DC, World Bank Institute, 2004.

Stark, Andrew. *Canada's Upside-Down World of Public-Sector Ethics*.
In: *International Public Management Journal*, 2005, Vol. 8, No. 2.

Thompson, Dennis F. *Political Ethics and Public Office*. Cambridge, Harvard University Press, 1987. Цитируется по изданию: National Democratic Institute. *Legislative Ethics: a Comparative Analysis (Legislative Research Series Paper #4)*. Washington DC, NDI, 1999. URL: http://www.accessdemocracy.org/files/026_ww_legethics.pdf.

Transparency International Georgia. *Ghost Voting in the Georgian Parliament (2011)*.
URL: <http://transparency.ge/en/node/1302>.

Transparency International United Kingdom. *Cabs for Hire? Fixing the Revolving Door Between Government and Business (May 2011)*.
URL: <http://www.transparency.org.uk/our-work/publications/10-publications/132-cabs-for-hire-fixing-the-revolving-door-between-government-and-business>.

Transparency International. *EU Anti-Corruption Requirements: Measuring Progress in Albania, Kosovo, FYR Macedonia and Turkey (2011)*.
URL: [http://www.acrc.org.ua/assets/files/zvity_ta_doslidzhennya/CIMAP_For%20Web\[1\].pdf](http://www.acrc.org.ua/assets/files/zvity_ta_doslidzhennya/CIMAP_For%20Web[1].pdf).

Transparency International. *Georgia National Integrity System Assessment*. Tbilisi, 2011, p. 33.
URL: <http://transparency.ge/en/post/report/national-integrity-system-assessment>.

Transparency International Georgia. *Case Study: the Georgian Parliament's Code of Ethics – Implementation and Recommendations for Reform (23 April 2012)*.
URL: <http://transparency.ge/en/post/report/georgias-parliamentary-code-ethics-need-reformation>.

Westminster Foundation for Democracy (WFD) and Global Organization of Parliamentarians against Corruption (GOPAC). *Handbook on Parliamentary Ethics and Conduct, a Guide for Parliamentarians*. London, 2009.
URL: http://www.wfd.org/upload/docs/political_guidebook_20100630.pdf.

