

# **Парламентская этика**

**Справочное руководство  
для реформаторов**

# Парламентская этика

## Справочное руководство для реформаторов

Варшава, 2022



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, 2022  
ISBN 978-83-66690-55-4

Все права защищены. Содержание настоящей публикации можно свободно копировать и использовать в образовательных и других некоммерческих целях при условии, что каждое воспроизведение текста будет сопровождаться указанием БДИПЧ ОБСЕ в качестве источника.

Оформление: компания Homework

# Содержание

	<b>Предисловие</b>	<b>5</b>
	<b>Благодарности</b>	<b>7</b>
	<b>Введение</b>	<b>8</b>
	1. Низкий уровень общественного доверия	9
	2. Ограничение надзорных функций	10
	3. Этические нормы	10
	4. Гендер	11
	5. Новые технологии и инструменты	12
	<b>Часть I. Подготовка к реформе стандартов парламентской этики</b>	<b>22</b>
	1.1 Почему необходимо устанавливать правила поведения и реформировать существующие правила	23
	1.2 Пределы регулирования: частная жизнь	29
	1.3 Парламентский иммунитет	30
	1.4 Контекст для проведения реформы	34
	<b>Часть II. Инструменты для реформирования этических стандартов</b>	<b>43</b>
	2.1 Кодекс поведения	44
	2.2 Составление кодекса	50
	2.3 Содержание кодекса: что подлежит регулированию	55
	<b>Часть III. Мониторинг и обеспечение соблюдения этических стандартов</b>	<b>87</b>
	3.1 Подача жалобы и инициирование расследования	89
	3.2 Проведение расследования в связи с жалобой	89
	3.3 Санкции за ненадлежащее поведение	101
	3.4 Административные расходы	104
	3.5 Не только соблюдение правил: укрепление этического поведения	105
	3.6 Обновление и пересмотр стандартов	109
	3.7 Контроль со стороны гражданского общества	111
	<b>Выводы</b>	<b>113</b>
	<b>Глоссарий</b>	<b>117</b>
	<b>Избранная библиография</b>	<b>120</b>



# Предисловие

В течение восьми лет, прошедших со времени выхода издания «Профессиональные и этические стандарты для парламентариев: анализ существующей ситуации» в регионе ОБСЕ отмечается рост интереса к разработке и пересмотру профессиональных стандартов для парламентариев. Отчасти это можно объяснить вызвавшими большой резонанс многочисленными примерами неподобающего поведения высокопоставленных политиков, не оправдавших доверие общества.

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 Парижской хартии для новой Европы 1990 года государства ОБСЕ единогласно подтвердили, что «[д]емократия, имеющая представительный и плюралистический характер, влечет за собой подотчетность избирателям, обязательство государственных властей соблюдать законы и беспристрастное отправление правосудия». В развитие этих положений в Стамбульском документе 1990 года 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 поддержания веры общества в эффективность, прозрачность и справедливость демократических систем, а также для формирования в государственных учреждениях культуры, в которой общественные интересы ставятся выше личной выгоды. Случаи неподобающего поведения высокопоставленных политиков, ставшие известными в последние годы, подрывают это доверие: по данным опроса, проведенного в странах Европы и Центральной Азии в 2017 году, 31% респондентов считает большинство или всех членов парламента коррумпированными.

Опросы общественного мнения показывают, что общественность, как правило, волнуется финансовыми вопросами и конфликтами интересов, посещаемость парламентских сессий и заседаний комитетов, использование конфиденциальной информации, а также нецелевое использование парламентских выплат.

Реагируя на такую обеспокоенность общества, парламента разрабатывают и пересматривают кодексы поведения, устанавливающие четкие стандарты поведения и этические нормы для парламентариев. Настоящее справочное руководство, имеющее компаративный характер, было подготовлено для содействия этим процессам в рамках

осуществления мандата по оказанию помощи «созданию, укреплению и защите демократических институтов», предоставленного государствами-участниками ОБСЕ Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ).

Цель настоящего исследования заключалась в том, чтобы определить основные проблемы, вызывающие обеспокоенность, и возможные препятствия, которые следует учитывать при реформировании, разработке и составлении стандартов поведения для парламентариев, в том числе стандартов в виде кодексов поведения. Поскольку парламентская этика – быстро меняющаяся область, связанная с ожиданиями граждан, в настоящей публикации предпочтение отдается не тщательному анализу и сравнению ситуации в разных странах, а краткому обзору кодексов поведения и этики, существующих в настоящее время в регионе ОБСЕ. Рассматриваемые случаи из практики взяты из тех стран, где действуют подобные кодексы (они были приняты для национальных парламентов в 34 из 57 государств-участников ОБСЕ). Следует отметить, что 20 из этих кодексов были приняты после выхода публикации БДИПЧ 2012 года «Профессиональные и этические стандарты для парламентариев: анализ существующей ситуации».

Представления общества о допустимых или желательных стандартах поведения постоянно меняются. Особенно это характерно для обществ, переживающих серьезные экономические, политические и социальные трансформации. Также меняется институциональная и политическая среда, в которой работают парламентарии: по итогам выборов к власти приходят различные партии, проводятся конституционные реформы и коренным образом меняется практика назначений на политические должности. Новые технологии приносят с собой не только новые возможности, но и новые риски. В ответ на новые правила, призванные не допустить ненадлежащих действий, люди могут менять свое поведение, а иногда после закрытия одних «лазеек» лица, желающие обойти правила, находят новые.

Ввиду всех этих обстоятельств формирование хорошей практики в области укрепления институциональной и личной этики представляет собой непрерывный процесс, остающийся одним из главных аспектов политической жизни. В настоящую публикацию включены обновленные рекомендации и принципы БДИПЧ для парламентариев – в особенности для тех из них, кто стремится быть в числе этических лидеров. Бюро надеется, что настоящее второе издание на данную тему поможет формированию стандартов, изменению норм и созданию политической культуры, основанной на строгом соблюдении этических правил, в парламентах государств-участников ОБСЕ.

**Маттео Мекаччи**

Директор Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека

# Благодарности

Настоящая публикация «Парламентская этика: справочное руководство для реформаторов» является расширенной версией издания «Профессиональные и этические стандарты для парламентариев: анализ существующей ситуации», опубликованного в 2012 г. Обе публикации были подготовлены старшим доцентом Университета Сассекса (Соединенное Королевство) Элизабет Дэвид-Барретт.

БДИПЧ также выражает признательность рецензентам за комментарии и предложения, высказанные в ходе подготовки издания, – представителям Группы государств по борьбе с коррупцией (GRECO) при Совете Европы, Генерального секретариата Национального собрания Франции, Межпарламентского союза (МПС), Присутствия ОБСЕ в Албании, отделения Национального демократического института в Грузии, а также Парламентской ассамблеи ОБСЕ.

# Введение

С момента выхода в 2012 году издания «Профессиональные и этические стандарты для парламентариев: анализ существующей ситуации» потребность в дальнейшем развитии и совершенствовании профессиональных стандартов для парламентариев, а также в пересмотре уже существующих норм продолжала расти.

Одним из факторов, обусловивших этот рост, стало немалое количество получивших широкую известность в последние годы случаев ненадлежащего поведения лиц, занимающих высокие политические должности, в том числе членов парламентов.

Эти скандалы затронули не только национальные парламенты отдельных государств. Пожалуй, самый широкий резонанс вызвала практика «икорной дипломатии», когда было обнаружено, что члены Парламентской ассамблеи Совета Европы (ПАСЕ) принимали подарки, в том числе денежные, в обмен на молчание о нарушениях прав человека. После целого ряда обвинений и публикаций ПАСЕ в январе 2017 г. учредила независимый следственный орган для расследования обвинений в коррупции. В рамках этого процесса в октябре 2017 г. ПАСЕ приняла пересмотренный кодекс поведения для своих членов<sup>1</sup> с учетом конкретных рекомендаций, предоставленных Группой государств против коррупции (GRECO) при Совете Европы<sup>2</sup>. В новую редакцию кодекса были включены более строгие правила в отношении лоббистской деятельности, а также меры, направленные на то, чтобы бывшие члены Ассамблеи, занимающиеся платными консультациями, не могли пользоваться какими-либо преимуществами.

Еще одним важным событием, произошедшим после выхода первого издания, стала публикация отчетов о ситуации в различных странах в рамках проведенного GRECO четвертого раунда оценки мер по предупреждению коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров в 49 государствах-членах Совета Европы. С 2012 года в ходе

---

1 См.: Follow-Up to Resolution 1903 (2012): Promoting and Strengthening Transparency, Accountability and Integrity of Parliamentary Assembly Members [Выполнение резолюции 1903 (2012): продвижение и повышение уровня прозрачности действий, подотчетности и соблюдения этических норм членами Парламентской ассамблеи], PACE, 10 October 2017, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=24171&lang=en>. Неофициальный перевод на русский язык см. в сборнике документов: <https://rm.coe.int/adoptedtextssession-oct-17-ru/168077ffof>.

2 См.: Assessment of the Code of Conduct for Members of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe [Оценка Кодекса поведения членов Парламентской ассамблеи Совета Европы], GRECO, 19 June 2017, <https://rm.coe.int/assessment-of-the-code-of-conduct-for-members-of-the-parliamentary-ass/1680728008>.

этого раунда оценки было выявлено множество различий в стандартах и практике государств, являющихся также участниками ОБСЕ, а на основе полученной информации был подготовлен новый комплект рекомендаций GRECO<sup>3</sup>.

В связи с движением #metoo, а также с учетом расширения знаний о гендерных аспектах работы парламентов и проблеме насилия в отношении женщин-политиков в настоящем издании также рассматриваются способы совершенствования стандартов, направленных на то, чтобы парламенты стали благоприятным и безопасным местом для всех, а также пути предоставления поддержки в области поощрения более широкого гендерного равенства в демократических институтах.

За время, прошедшее с момента выхода первого издания, определился ряд основных тенденций, сформировавших ту среду, в которой вынуждены работать парламентарии, приступающие к реформам. Ниже приводится краткий обзор этих тенденций, которые будут рассматриваться более подробно в соответствующих главах настоящего издания.

## 1. Низкий уровень общественного доверия

Неоднократные коррупционные скандалы, как представляется, способствуют сохранению низкого уровня доверия к демократическим институтам. По данным опроса Global Corruption Barometer («Глобальный барометр коррупции»), проведенного в 2017 г. организацией Transparency International, в Европе и Центральной Азии из всех профессий самыми коррумпированными респонденты считают парламентариев: 31% участников опроса ответили, что считают большинство или всех членов парламента коррумпированными. Немногим лучше репутация чиновников государственных органов: их считают коррумпированными 30% респондентов<sup>4</sup>. Опросы, которые проводятся в Европейском союзе, продолжают показывать низкий уровень доверия к национальным парламентам.

При этом, по данным всемирного опроса Global Attitudes and Trends («Глобальные настроения и тренды»), проведенного исследовательским центром Пью в 38 странах (в том числе в 14 государствах-участниках ОБСЕ), приверженность общества идее представительной демократии в целом во многих странах оказалась на удивление слабой. На вопрос «Насколько хорошей формой правления для вашей страны была бы демократическая система, в которой законы принимают избранные гражданами представители?» лишь 26% респондентов в Венгрии и 20% в Польше ответили «очень хорошей», в то время как в Швеции этот показатель составил 54%, а в Германии – 46%<sup>5</sup>.

3 В отношении каждой из этих групп (члены парламента, судьи и прокуроры) GRECO определила пять приоритетных аспектов, а именно: 1) этические принципы, правила поведения и конфликты интересов; 2) запрет или ограничение определенных видов деятельности; 3) декларирование имущества, дохода, материальных обязательств и интересов; 4) обеспечение соблюдения применимых правил; 5) информирование. В рамках четвертого оценочного раунда 37% высказанных рекомендаций (231) касались членов парламента. Из всех рекомендаций, адресованных членам парламента, 23% касались надзора за соблюдением правил и обеспечения их выполнения, 18% – запрета или ограничения определенных видов деятельности, 17% – этических принципов и норм поведения.

4 См.: People and Corruption: Citizen's Voices from around the World [Народ и коррупция: голоса граждан со всего мира], Transparency International, 14 November 2017, [https://www.transparency.org/whatwedo/publication/people\\_and\\_corruption\\_citizens\\_voices\\_from\\_around\\_the\\_world](https://www.transparency.org/whatwedo/publication/people_and_corruption_citizens_voices_from_around_the_world).

5 Wike, Richard; Simmons, Katie; Stokes, Bruce & Fetterolf, Janell, Globally, Broad Support for Representative and Direct Democracy [Широкая поддержка представительной и прямой демократии во всем мире], Pew Research Center, 16 October 2017, [http://assets.pewresearch.org/wp-content/uploads/sites/2/2017/10/17102729/Pew-Research-Center-Democracy-Report\\_2017.10.16.pdf](http://assets.pewresearch.org/wp-content/uploads/sites/2/2017/10/17102729/Pew-Research-Center-Democracy-Report_2017.10.16.pdf).

В то же время, относительно положительным оказалось отношение общества к системам, в которых решения о законах принимают эксперты, а не избранные представители. По данным того же опроса центра Пью, 42% респондентов ответили, что такая система была бы хорошей идеей. Во всех странах, где проводился опрос, в целом лишь 14% участников поддержали систему, в которой решения принимает «сильный лидер» без какого-либо «вмешательства» со стороны парламента или судов, однако по этому вопросу отмечаются существенные различия во мнениях в разных странах. Например, в Италии 29% респондентов сочли «отчасти хорошей» или «очень хорошей» такую систему с отсутствием сдержек и противовесов власти руководителя.

Эти цифры показывают, что парламенты оказываются не в состоянии завоевать доверие общества, и это приводит к разочарованию в представительной демократии как системе правления. Если это заключение верно, то можно сделать вывод о необходимости фундаментального реформирования текущей практики парламентаризма.

## 2. Ограничение надзорных функций

Одна из вызывающих беспокойство тенденций, в том числе в регионе ОБСЕ, заключается в ослаблении роли демократических институтов (например, национальных парламентов), которые должны выступать в роли сдержек и противовесов. Это приводит к ограничению их надзорных функций. На практике такая ситуация выражается в самых разных формах, включая манипулирование избирательными системами в пользу партий, находящихся у власти; злоупотребление законами об иммунитете в целях защиты парламентариев, совершивших противоправные действия, от уголовного преследования; использование личных связей для назначения верных союзников на должности в органах, контролирующих исполнительную власть, в том числе в судах; использование должностными лицами своих полномочий в целях ограничения деятельности СМИ и организаций гражданского общества. Такие действия часто называют проявлениями «институциональной коррупции»<sup>6</sup> или «отката от демократии»<sup>7</sup>.

## 3. Этические нормы

На фоне недоверия общества и ослабления институтов отмечается повышенное внимание к «этике поведения лиц, занимающих государственные должности», в рамках которой парламентам надлежит всячески поощрять соблюдение депутатами этических норм. Ожидания в отношении поведения парламентариев меняются по мере того, как под влиянием текущих событий меняется мировая повестка. Во всем мире содержание политической жизни подвергается изменениям: появляются новые формы политической деятельности и новые средства массовой коммуникации, расширяется участие граждан в политике, происходит огромное множество других социальных, экономи-

6 Обсуждение феномена институциональной коррупции см., например, в: Thompson, D. F., *Theories of Institutional Corruption* [Теории институциональной коррупции], *Annual Review of Political Science*, Vol. 21, 2018, pp. 495-513.

7 См.: Bermeo, N., *On Democratic Backsliding* [Об откате от демократии], *Journal of Democracy*, Vol. 27, No. 1, (2016), pp. 5-19, а также: Sedelmeier, U., *Anchoring Democracy from Above? The European Union and Democratic Backsliding in Hungary and Romania after Accession* [Закрепление демократии сверху: Европейский союз и откат от демократии в Венгрии и Румынии после вступления в ЕС], *Journal of Common Market Studies*, Vol. 52, No. 1, (2014), pp. 105-121.

ческих и технологических перемен, и все это оказывает влияние на этические нормы и их обсуждение в обществе.

Например, после выхода первого издания настоящего справочника в ряде стран изменились нормы, касающиеся возможности приема парламентариями на работу родственников в качестве сотрудников своего аппарата. Двадцать лет назад это было широко распространенной практикой во многих авторитетных парламентах. На момент подготовки первого издания уже начались дискуссии о том, допустимо ли для парламентариев принимать на работу собственных супругов или детей на должности секретарей или аналитиков. Было обращено внимание на проблемные аспекты такой практики: например, ее можно рассматривать как способ увеличения семейного дохода за счет государственных средств; она не согласуется с принципами меритократии; депутаты парламента с меньшей вероятностью применяют дисциплинарные меры к сотрудникам аппарата, которые являются их родственниками. В результате во Франции и Соединенном Королевстве был введен запрет на прием членов семей депутатов на работу в качестве сотрудников аппарата, но при этом тем родственникам, которые уже были приняты на работу на момент введения запрета, разрешили остаться на своем месте.

Сходным образом менялось и отношение к практике лоббизма. В ряде стран были приняты законодательные и нормативные меры по регулированию отношений между лоббистами и депутатами; часто это происходило в результате мощного давления со стороны международного сообщества, а также видных деятелей и общественности конкретной страны.

#### 4. Гендер

За последние годы также активизировались общественные дискуссии по вопросу о борьбе с сексуальными домогательствами, гендерно-обусловленным насилием и сексистскими высказываниями в парламентах. Этим дискуссиям способствовали обвинения и инциденты, имевшие место в ряде национальных парламентах в регионе ОБСЕ<sup>8</sup>. Поистине шокирующими оказались результаты проведенного Межпарламентским союзом (МПС) и ПАСЕ в 2018 году опроса о сексизме, домогательствах и насилии в отношении женщин-парламентариев в Европе: 85,2% опрошенных женщин-депутатов признались, что они подвергались психологическому насилию во время своей работы в парламенте, а 67,9% отметили, что неоднократно сталкивались с сексистскими или сексуальными комментариями во время своего пребывания в составе парламента. В 35,6% случаев эти комментарии звучали в зданиях парламента. По словам женщин-депутатов, с такими комментариями выступали как мужчины из других политических партий, так и коллеги мужского пола из их собственной партии, избиратели или другие граждане<sup>9</sup>.

Женщины-депутаты, участвовавшие в опросе МПС, отметили, что они в значительно большей степени, чем их коллеги-мужчины, становятся объектом пристального вни-

---

8 См., например: Threats and Abuse Prompt Female Lawmakers to Leave U.K. Parliament [Угрозы и оскорбления заставляют женщин-законодателей уходить из парламента Соединенного Королевства], New York Times, 1 November 2019, <https://www.nytimes.com/2019/11/01/world/europe/women-parliament-abuse.html>.

9 Sexism, harassment and violence against women in parliaments in Europe [Сексизм, домогательства и насилие в отношении женщин в парламентах Европы], Inter-Parliamentary Union (IPU), 2018, <https://www.ipu.org/resources/publications/reports/2018-10/sexism-harassment-and-violence-against-women-in-parliaments-in-europe>.

мания из-за своего внешнего вида или существующих стереотипов о гендерных ролях. Комментарии, касающиеся внешности женщин, включали неуместные комплименты, уничижительные шутки, грубые и женоненавистнические высказывания. Некоторые из опрошенных женщин-депутатов подчеркнули, что в их парламентах отсутствует какая-либо структура или механизм, к которым они могли бы обратиться с жалобами на домогательства или насилие.

Эти факты свидетельствуют о насущной необходимости изменений в этических нормах для парламентах в целях противодействия сексуальному насилию в отношении женщин в политике.

Профессиональные стандарты для парламентариев не высечены в камне. Любые руководящие документы, направленные на поощрение соблюдения этических норм (например, кодексы поведения), должны быть «живыми» документами, которые регулярно пересматриваются и могут обновляться для решения возникающих проблем. Парламентариям необходимо менять правила, регулирующие их поведение, для того чтобы успевать за временем и не допускать расширения опасного разрыва между ожиданиями общества и поступками парламентариев.

## **5. Новые технологии и инструменты**

Благодаря развитию технологий у парламентах появляются новые инструменты, которые помогают им добиваться соблюдения депутатами высоких профессиональных стандартов. Помимо этого, новые технологии способствуют повышению информированности граждан, в результате чего общество начинает более активно требовать от парламентах большей открытости и инклюзивности. В связи с этим многие парламентах начали использовать потенциал новых технологий для укрепления гражданского контроля за деятельностью парламента, а также для того, чтобы облегчить соблюдение депутатами кодексов поведения и правил профессиональной этики.

Одним из главных направлений стало создание новых платформ, позволяющих гражданам сообщать депутатам информацию, которая может помочь им при выполнении своих обязанностей. Новые технологии используются и для того, чтобы несколько сократить дискреционные полномочия, создающие возможности для злоупотребления парламентами процедурами со стороны депутатов. Например, электронные системы голосования в парламентах помогают справиться с проблемами, связанными с голосованием «за другого», то есть не позволяют одному депутату проголосовать вместо другого. Это также повышает прозрачность голосования и позволяет увидеть, как проголосовал тот или иной депутат.

Благодаря новым технологиям снижаются издержки, связанные с обеспечением прозрачности информационных процессов: речь идет как о материальных издержках, так и о временных затратах, которые необходимы депутатам для того, чтобы должным образом отчитаться о своей деятельности. Это, в свою очередь, облегчает сбор соответствующих данных и расширяет возможности контроля за деятельностью парламента. Например, электронное декларирование имущества и реестры лоббистских организаций облегчают депутатам соблюдение соответствующих правил и позволяют гражданам контролировать интересы депутатов и привлекать парламентариев к ответственности.

С другой стороны, расширение использования новых технологий приносит и новые риски и проблемы, связанные с соблюдением этических стандартов, защитой достоинства и неприкосновенности частной жизни депутатов. В частности, в различных социальных сетях имеют место неконтролируемые и анонимные оскорбительные кампании, в особенности в отношении депутатов-женщин<sup>10</sup>.

### Обязательства ОБСЕ и другие международные обязательства и стандарты

В обязательствах ОБСЕ в области человеческого измерения, касающихся демократических институтов, говорится 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»<sup>11</sup>. 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 становления». Все больше государств в регионе ОБСЕ<sup>12</sup> разделяют мнение о том, что профессиональные и этические стандарты для парламентариев чрезвычайно важны для укрепления хорошего государственного управления, добросовестности должностных лиц и верховенства права<sup>13</sup>.

Принципы, касающиеся подотчетности и этических норм в парламентах, закреплены в целом ряде международных документов. В 1996 г. Генеральная Ассамблея ООН приняла Резолюцию 51/59 «Борьба с коррупцией», содержащую «типовой международный кодекс поведения государственных должностных лиц», в том числе депутатов парламентов, в качестве инструмента, направляющего усилия по борьбе с коррупцией<sup>14</sup>. В 1997 г. Совет Европы принял Резолюцию 97 (4) «Двадцать руководящих принципов борьбы с коррупцией», в которой он призвал поощрять принятие избранными представителями кодексов поведения и пригласил национальные власти использовать эти принципы в их внутреннем законодательстве и практике<sup>15</sup>.

10 См., например: Diane Abbott speaks out on online abuse as female MPs step down [Дайан Эбботт рассказывает об Интернет-травле после ухода женщин-депутатов в отставку], The Guardian, 31 October 2019, <https://www.theguardian.com/politics/2019/oct/31/diane-abbott-speaks-out-on-online-abuse-as-female-mps-step-down>.

11 Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению ОБСЕ, 29 июня 1990 г., раздел III, п. 26, <https://www.osce.org/ru/odihr/elections/14304>.

12 Настоящее исследование содержит различные примеры того, как ряд государств-участников ОБСЕ подходит к вопросу о профессиональных и этических стандартах для парламентариев. Для иллюстрации конкретных положений приведены соответствующие примеры из опыта этих стран.

13 Термин «профессиональные и этические стандарты для парламентариев» используется в настоящей публикации в качестве общего термина, который обозначает правила и нормы, связанные с ведением парламентской работы. Он относится к стандартам, закрепленным 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. Определение понятия «этичное поведение» может меняться с течением времени; оно определяется местными нормами, а также чаяниями общества в отношении своих политических институтов.

14 Генеральная Ассамблея ООН, Резолюция 51/59 «Борьба с коррупцией», Организация Объединенных Наций, 12 декабря 1996 г., <https://undocs.org/ru/A/RES/51/59>.

15 Resolution (97) 24 on the Twenty Guiding Principles for the Fight against Corruption, Council of Europe, 6 November 1997, <https://rm.coe.int/16806cc17c> (перевод на русский язык: Двадцать принципов борьбы с коррупцией, <https://docs.cntd.ru/document/901934976>).

В 2000 г. была принята Резолюция ПАСЕ № 1214 «О роли парламента в борьбе с коррупцией», в которой подчеркивается следующее: «Парламентарии обязаны не только подчиняться букве закона, но и служить для всего общества примером неподкупности путем принятия и соблюдения собственных кодексов поведения». Также в этой резолюции отмечается необходимость создания системы «ежегодного декларирования финансовых интересов депутатов и их ближайших родственников»<sup>16</sup>.

Если говорить о юридически обязывающих документах, то Конвенция Организации по экономическому сотрудничеству и развитию (ОЭСР) против взяточничества (1997 г.)<sup>17</sup> и Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию (1999 г.)<sup>18</sup> запрещают активное и пассивное взяточничество государственных должностных лиц, включая парламентариев. В Конвенции ООН против коррупции (КПК ООН) содержатся юридически обязательные требования к подписавшим этот документ государствам и подробно сформулированы стандарты, меры и правила, которые необходимо ввести в действие странам-участницам Конвенции. Данную Конвенцию ратифицировали почти все государства-участники ОБСЕ<sup>19</sup>. В статье 8 Конвенции, в которой говорится о кодексах поведения для должностных лиц, прямо указано, что «каждое Государство-участник стремится применять, в рамках своих институциональных и правовых систем, кодексы или стандарты поведения для правильного, добросовестного и надлежащего выполнения публичных функций».

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

- разработать и опубликовать строгие стандарты этики и профессионального 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;
- учредить управление по вопросам соблюдения общественных стандартов, в которое можно будет направлять жалобы, касающиеся нарушения стандартов парламентариями и их сотрудниками<sup>20</sup>.

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

16 Resolution 1214: Role of Parliaments in Fighting Corruption [Резолюция 1214: Роль парламента в борьбе с коррупцией], ПАСЕ, 5 April 2000, <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-EN.asp?FileID=16794&lang=EN>.

17 Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions [Конвенция о борьбе с дачей взяток иностранным государственным должностным лицам при осуществлении международных деловых операций], OECD, 2011, [https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery\\_ENG.pdf](https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_ENG.pdf). Текст Конвенции на русском языке: <https://docs.cntd.ru/document/901934989>.

18 Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию, Совет Европы, 27 января 1999 г. <https://rm.coe.int/168007f58c>.

19 Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции. Принята резолюцией 58/4 Генеральной Ассамблеи от 31 октября 2003 года, [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/corruption.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/corruption.shtml).

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

Совет министров ОБСЕ в своем Решении № 4/18 «Недопущение и пресечение насилия в отношении женщин» (2018), признавая, что «что женщины, занимающиеся профессиональной деятельностью в публичной сфере..., сталкиваются с повышенной вероятностью подвергнуться определенным формам насилия или жестокому обращению, угрозам и притеснениям в связи со своей работой», призвал «побуждать всех соответствующих игроков, в том числе участвующих в политической жизни, к внесению вклада в усилия по предупреждению и пресечению всех форм насилия в отношении женщин, включая тех из них, кто занимается профессиональной деятельностью в публичной сфере»<sup>21</sup>.

Аналогичные призывы к соблюдению стандартов поведения и профессионально-этических норм депутатами парламентов звучали со стороны Межпарламентского союза – организации, которая также приняла свой собственный кодекс поведения<sup>22</sup>. В сентябре 2006 г. Глобальная организация парламентариев против коррупции совместно с Вестминстерским фондом за демократию приняла решение создать рабочую группу по парламентской этике и поведению, которая впоследствии подготовила и выпустила издание «Руководство по парламентской этике и поведению: пособие для парламентариев»<sup>23</sup>.

Партнерство «Открытое правительство» (многосторонняя инициатива, целью которой является принятие правительствами конкретных обязательств по содействию прозрачности, расширению возможностей для гражданского участия в политике и борьбе с коррупцией) включило пункт о необходимости принятия профессионально-этических стандартов для парламентариев в свою «Декларацию открытого правительства», которую на данный момент подписали 78 государств, в том числе 37 государств-участников ОБСЕ<sup>24</sup>.

В 2012 г. группа GRECO как орган, ответственный за мониторинг соблюдения антикоррупционных стандартов государствами-членами Совета Европы, запустила четвертый раунд оценки, направленный на предупреждение коррупции среди депутатов парламентов, судей и прокуроров. По итогам проведения оценки GRECO указала на необходимость наличия в парламентах собственного комплекта общих стандартов и руководящих принципов в области этики правилам и норм поведения для депутатов. Было рекомендовано принять кодекс поведения, предусматривающий возможность принятия мер для обеспечения его соблюдения. Такой кодекс должен быть легко доступен общественности и должен сопровождаться практическими мерами по его реализации<sup>25</sup>.

21 Совет министров ОБСЕ, Решение № 4/18 «Недопущение и пресечение насилия в отношении женщин», Милан, 10 декабря 2018 г., <https://www.osce.org/ru/chairmanship/462127>.

22 Nowak, Manfred, Human Rights: Handbook for Parliamentarians [Права человека: справочник для парламентариев], Inter-Parliamentary Union and Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, No. 8, 2005, <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/training13en.pdf>.

23 Power, G., *Handbook on Parliamentary Ethics and Conduct – A Guide for Parliamentarians* [Руководство по парламентской этике и поведению – инструкции для парламентариев]. Global Organization of Parliamentarians Against Corruption & Westminster Foundation for Democracy, 2006, [http://gopacnetwork.org/Docs/PEC\\_Guide\\_EN.pdf](http://gopacnetwork.org/Docs/PEC_Guide_EN.pdf).

24 Open Government Declaration [Декларация «Открытого правительства»], Open Government Partnership, September 2011, <https://www.opengovpartnership.org/process/joining-ogp/open-government-declaration/>. Текст декларации на русском языке: [http://ogp.el.kg/sites/default/files/deklaraciya\\_2011.pdf](http://ogp.el.kg/sites/default/files/deklaraciya_2011.pdf).

25 Fourth Evaluation Round: Corruption Prevention in Respect of Members of Parliament, Judges and Prosecutors [Четвертый оценочный раунд: предупреждение коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров], GRECO, 7 December 2018, <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/16809022a7>.

## Зачем нужны стандарты?

Существуют пять основных причин, по которым государства-участники ОБСЕ рассматривают возможность реформирования профессиональных и этических стандартов для парламентариев.

- **Формирование в парламентах культуры этики, необходимой для государственных органов.** Парламенты являются в первую очередь представительными органами, и чрезвычайно важно, чтобы среди депутатов и сотрудников аппарата поощрялась и поддерживалась институциональная культура соблюдения профессионально-этических норм. В своей работе парламенты должны руководствоваться принципами профессионализма и проявлять уважение ко всем лицам, а также вести постоянный диалог о том, в чем состоит суть этического поведения депутатов и персонала.
- **Предупреждение и пресечение коррупции.** Строгие стандарты и регулирование помогают предотвратить злоупотребление служебным положением и другие формы коррупции, поскольку они устанавливают четкие правила поведения для депутатов, контролируют их фактическое поведение и предусматривают наказание за нарушения. Роль депутата парламента – 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, – ведь скандалы могут возникать и в результате непредумышленных ошибок. Регулирование не должно препятствовать выполнению парламентских обязанностей (например, требовать от депутатов участия в ненужных бюрократических процедурах), но должно создавать справедливые и стабильные условия, в которых парламентарии могут выполнять свои представительные, надзорные и законодательные функции.
- **Повышение подотчетности и укрепление доверия.** Четко прописанные стандарты парламентской этики улучшают подотчетность, предоставляя общественности и СМИ понятные критерии для оценки поведения депутатов. Если люди считают, что система регулирования вопросов этики является справедливой и эффективной, им легче доверить парламенту выполнение его работы – ведь они знают, что любые нарушения будут выявлены, а нарушители будут наказаны<sup>26</sup>. Стандарты также могут повысить престиж государственных должностей, помогая привлечь к этой работе высококвалифицированных лиц.
- **Профессионализация политики.** Членами парламентов становятся люди, имеющие разное образование и опыт и представляющие различные профессии и гендерные группы, и такое разнообразие важно для того, чтобы парламентарии действительно представляли избирателей. Однако, работая в парламенте, депутаты должны придерживаться одних и тех же правил поведения на рабочем месте, гарантирующих, что обращение со всеми лицами будет основано на принципах равноправия и недискриминации и будет свободно от насилия/домогательств. Как и адвокатам и врачам, имеющим общие стандарты для всех представителей профессии, членам парламента необходимо четко понимать те стандарты, соблюдения которых от них ожидают. Четкие стандарты также помогают объединить членов парламента, по-

26 Можно возразить, что регламентирование поведения может негативно повлиять на доверие общества к политикам, поскольку общественности станут известны те скандалы, которые в противном случае остались бы незамеченными. См.: Regulating Conflicts of Interest for Holders of Public Office in the European Union [Регулирование конфликтов интересов в отношении лиц, занимающих государственные должности в Европейском союзе], European Institute of Public Administration, 14 November 2018, p. 121, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/746a95fc-dbf6-48de-a76d-b4ce1fe4b4bf>.

зволяя им преодолеть очевидные политические различия и выработать чувство коллегиальности.

- **Соблюдение международных стандартов.** Внедрение 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 также 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 реформировать свои профессиональные и этические стандарты. В настоящем исследовании рассматривается вопрос о том, как создать системы, гарантирующие, что члены парламента будут вести себя **профессионально**, то есть эффективно выполнять связанный с их ролью конкретный комплекс задач, и **этично**, то есть в соответствии с ценностями, определяющими модель правильного и надлежащего поведения для членов парламента.

Невозможно рекомендовать какое-то одно, универсальное для всех решение для совершенствования стандартов парламентарской этики. Наиболее эффективными являются стратегии, учитывающие конкретные институциональные и политические условия. Возможно, при проведении реформы следует начать с выявления основных рисков и проблем в своей политической системе, 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. В настоящем исследовании представлен опыт функционирования систем парламентарских стандартов в разных странах региона ОБСЕ и по своему замыслу издание должно служить справочником для лиц, проводящих реформу в этой сфере.

### Кодексы поведения

Как правило, парламентарский кодекс поведения<sup>27</sup> представляет собой основной документ, в котором указаны руководящие принципы в отношении поведения парламентариев. В разных конституционных контекстах роль таких кодексов различна. Некоторые представляют собой подробные списки правил, содержащиеся в юридически обязательных документах – например, в парламентарском регламенте (как в Германии и Латвии). Другие кодексы – это просто кратко изложенные общие ценности (как, например, в кодексе Палаты общин парламента Соединенного Королевства, хотя данный кодекс и сопровождается пространными инструкциями) либо правила и декларации, касающиеся конкретных проблем (например, расизма или сексуальных домогательств).

Наличие кодексов не является обязательным, и многие страны эффективно регулируют парламентарские стандарты и без принятия таких документов. Однако кодексы могут оказаться полезным инструментом, поскольку они сводят воедино все соответствующее

27 Термины «кодекс поведения» и «кодекс этики» иногда используются как взаимозаменяемые, хотя в разных языках они могут иметь различные коннотации. Мы используем термин «кодекс поведения» – в том числе и в отношении систем, предпочитающих термин «кодекс этики».

щие правила и дают критерии для оценки поведения, а также определяют общие ценности и принципы. Помимо этого, для любой страны сам процесс составления такого кодекса может быть полезным, поскольку он обычно дает начало широкой дискуссии о том, соблюдения каких профессиональных и этических стандартов можно и нужно ожидать от парламентариев. Таким образом, составление нового кодекса может стать отличным способом инициировать процесс реформирования стандартов.

Один из важнейших аспектов поведения парламентариев, для которого необходимо регулирование, – это **конфликты интересов**, то есть ситуации, когда на члена парламента оказывают воздействие, с одной стороны, его профессиональные обязанности и требования, а с другой стороны – его частные интересы. В большинстве парламентов существуют правила, определяющие, какие параллельные интересы могут быть у депутата и какие интересы считаются «несовместимыми» с работой в парламенте. Таким образом, эти правила разрешают или запрещают депутатам выполнять другую работу в государственном или частном секторе одновременно с выполнением обязанностей в парламенте.

В целях недопущения нарушений этических норм от парламентариев часто требуется декларировать свои интересы путем внесения их в **реестры интересов** или **декларирования имущества**. Это делается для выявления потенциальных источников конфликта интересов и, соответственно, для повышения подотчетности парламентариев. Помимо этого, если имущество парламентария значительно увеличилось за период его нахождения в должности, это может вызвать вопросы в отношении того, не связано ли такое увеличение богатства с неподобающими действиями. Данные, содержащиеся в реестрах интересов и декларациях об имуществе, либо отслеживаются самим парламентом, либо публикуются в открытом доступе. Преимущество раскрытия такой информации заключается в том, что это позволяет СМИ и гражданскому обществу оценить, влияют ли частные интересы депутатов на их работу. Однако при этом необходимо также учитывать право на неприкосновенность частной жизни и особенности конкретного местного контекста.

**Правила в отношении парламентских выплат и расходов депутатов** – еще один важный аспект систем парламентской этики. Для эффективного выполнения своих обязанностей депутатам требуются соответствующие ресурсы, и в связи с этим им полагаются средства от государства на содержание своих местных офисов, оплату командировок и покрытие других необходимых расходов. При этом парламентарии обязаны ответственно подходить к расходованию государственных средств. Парламентские ресурсы должны использоваться исключительно для выполнения обязанностей, предусмотренных депутатским мандатом; они ни при каких обстоятельствах не должны использоваться для финансирования кампаний политических партий или для личной выгоды. Использование парламентских выплат и расходов депутатов необходимо регулировать, с тем чтобы не допустить злоупотреблений и способствовать укреплению доверия общества к парламенту.

Этические нормы охватывают и ряд других аспектов деятельности парламентариев – например, их отношения с лоббистами, манеру поведения, используемую ими лексику, равное обращение со всеми лицами и недискриминацию, стандарты в отношении посещения заседаний, правила представления интересов избирателей и работы с избирателями, а также правила трудоустройства депутатов после окончания срока их полномочий.

## Мониторинг и обеспечение выполнения правил

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

Предпочтение традиционно отдается саморегулированию – в основном из-за необходимости обеспечить независимость парламента от других ветвей власти. Однако в последние годы наблюдается движение в сторону использования внешнего контрольного органа, а также смешанных систем, что отчасти отражает потерю веры в способность парламента к саморегулированию в результате имевших место неоднократных скандалов. Внешний контроль часто вызывает больше доверия и считается менее зависящим от борьбы политических интересов. Независимо от выбранного подхода важно, чтобы орган, отвечающий за соблюдение стандартов профессиональной этики в парламенте, считался легитимным, был обеспечен достаточными человеческими и финансовыми ресурсами для выполнения своих функций, а процедуры его работы были прозрачными. Помимо этого, в отношении парламентариев, признанных виновными в нарушении соответствующих законов и правил, должны последовательно применяться санкции. Эти санкции должны быть действенными и соразмерными тяжести проступка.

## Инициирование и проведение реформы

Системы, регулирующие парламентскую этику, функционируют лучше всего тогда, когда парламентарии чувствуют, что это их «собственная» система, и ощущают мотивацию к ее ответственному использованию. Этого можно добиться, организовав открытый процесс консультаций для обсуждения существующих проблем и определения способов их решения. Членов рабочих групп, созданных для проведения реформы, следует выбирать в ходе справедливой и прозрачной процедуры, и они должны являть собой пример для других, следуя в своей работе принципу прозрачности и декларируя свои особые интересы с соблюдением еще более высоких требований, чем общие требования, существующие для парламентариев. В состав таких рабочих групп необходимо включать представителей разных партий, чтобы обеспечить учет всех мнений и заранее развеять подозрения в том, что эти инструменты могут быть использованы для достижения политической выгоды, в том числе для дискредитации оппонентов. В идеальной ситуации руководителями или членами рабочих групп будут лица, широко признанные как нравственные лидеры и заслужившие доверие общества; состав групп также должен быть сбалансированным в гендерном отношении.

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 такие меры являются эффективными с точки зрения затрат.

Чрезвычайно важно, чтобы правила были применимыми на практике и гибкими. Для парламентариев это означает необходимость уведомлять новых членов парла-

мента о действующих правилах в момент вступления этих депутатов в должность, а также обеспечивать возможности для регулярного пересмотра и обновления правил. Формированию культуры этики поможет создание систем поддержки, в рамках которых более опытные парламентарии могут предоставлять консультации и советы депутатам-новичкам. Помимо этого, необходимо информировать и просвещать общественность и СМИ и поощрять их следить за поведением парламентариев, а также установить разумные пределы наблюдения за частной жизнью членов парламента, с тем чтобы обеспечить их право на неприкосновенность частной жизни.

**Таблица 1.** Основные компоненты системы парламентских стандартов

Инструмент	Описание	Цели	Вопросы для анализа
<b>Кодекс поведения</b>	Список принципов и/или правил поведения	Дать членам парламента ясное представление об ожиданиях в отношении их поведения; содействовать подотчетности, равному обращению и недискриминации.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Соответствует ли существующему законодательству?</li> <li>• Форма изложения: принципы или правила?</li> <li>• Необходимы ли дополнительные инструкции к кодексу поведения?</li> </ul>
<b>Реестр частных интересов</b>	Централизованный перечень личных интересов депутатов, способных повлиять или, как предполагается, влияющих на принимаемые ими решения	Гарантировать, что личные интересы не будут влиять на действия или суждения членов парламента.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Что необходимо регистрировать?</li> <li>• Кто получит доступ к этой информации?</li> <li>• Как решаются вопросы неприкосновенности частной жизни?</li> </ul>
<b>Декларирование имущества</b>	Заявление, содержащее список всего имущества конкретного депутата парламента и членов его семьи.	Предотвратить коррупцию, обеспечив проверку всего имущества, приобретенного во время пребывания на государственной должности.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Способ подачи деклараций (в электронном виде, на бумаге и т. д.)?</li> <li>• Следует ли обнародовать декларации?</li> <li>• Должны ли члены семьи тоже подавать декларации?</li> <li>• Будут ли декларации проверяться путем их сравнения с налоговыми декларациями?</li> </ul>
<b>Правила расходования средств и использования выплат парламентариям</b>	Правила, определяющие, какие расходы являются допустимыми и как о них следует отчитываться.	Гарантировать, что государственные средства будут расходоваться на цели, связанные с выполнением депутатами их парламентских полномочий, а не использоваться в качестве дополнительного дохода или для финансирования политических мероприятий их партии.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Должен ли размер выплат зависеть от должности, занимаемой депутатом в парламенте, или от таких факторов, как гендерная принадлежность депутата или наличие у него инвалидности?</li> <li>• Должна ли отчетность о расходах членов парламента быть централизованной?</li> </ul>

Инструмент	Описание	Цели	Вопросы для анализа
<b>Правила поведения в зале заседаний</b>	Правила поведения в ходе дебатов, уважительное отношение к коллегам, подходящая и недопустимая лексика, дресс-код и т. д.	Гарантировать, что парламент работает профессионально и может выполнять свои обязанности, что в нем существует атмосфера уважения к коллегам-депутатам	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Следует ли регламентировать манеру поведения?</li> <li>• Вредит ли дебатам неформальное поведение в зале заседаний?</li> <li>• Соблюдаются ли принципы равенства и недискриминации?</li> </ul>
<b>Правила, касающиеся отношений с лоббистами</b>	Правила и ограничения, касающиеся отношений депутатов с лоббистами и группами интересов, в рамках системы, способствующей прозрачности.	Гарантировать, что члены парламента не будут злоупотреблять своим должностным положением или участвовать в процессах принятия решений, находясь под влиянием денежных или неденежных вознаграждений (подарков), получаемых от лоббистов в обмен на политическую поддержку.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Какую информацию следует включить в реестр лоббистов?</li> <li>• Как определить разницу между регулируемым и допустимым лоббированием и попытками оказать неподобающее политическое влияние?</li> </ul>

# Часть I. Подготовка к реформе стандартов парламентской этики

Настоящее исследование посвящено вопросам разработки и реформирования профессиональных и этических стандартов для членов парламентов, а также вопросу соблюдения этих стандартов. Нормы парламентской этики могут быть воплощены в формальных инструментах (например, в конституции, конкретных законодательных актах и официальных правилах), однако они могут включать и неформальные нормы и традиции.

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

**Раздел 1.3** посвящен вопросу парламентского иммунитета и способам включения этого понятия в кодекс поведения для членов парламента.

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

## 1.1 Почему необходимо устанавливать правила поведения и реформировать существующие правила

Главная причина, объясняющая необходимость установления и регламентирования парламентских стандартов этики, – это задача формирования культуры этики в парламентах. Работа в этой сфере помогает обеспечить, чтобы поведение депутатов не просто соответствовало конституции или законодательству страны, но и отвечало ожиданиям общества относительно добросовестности лиц, занимающих государственные должности, и в том числе представлениям о стандартах поведения парламентариев в ситуации сложного этического выбора или в других сложных ситуациях. Необходимо помнить, что избиратели часто призывают парламентариев к ответу за несоответствие ожиданиям в области этики даже в тех случаях, когда не было явного нарушения закона. Этичное поведение подразумевает не только соблюдение правил, но и соответствие поступков тому духу, в соответствии с которым создавались правила, и тем принципам, на которых эти правила основаны.

Хотя общей целью регламентирования поведения парламентариев остается формирование культуры этики, необходимой для государственных институтов, важно помнить и о ряде промежуточных или дополнительных целей (см. рис. 1).

**Рис. 1.** Цели реформирования парламентских стандартов



### 1.1.1 Цель 1: профессионализация политики

Депутатами парламента по итогам выборов становятся люди, имеющие разное образование и опыт и представляющие разные гендерные группы и профессии, и такое разнообразие очень важно для способности парламентариев лучше представлять избирателей. Однако, оказавшись в составе парламента, депутаты должны придерживаться одних и тех же правил поведения на рабочем месте. Обращение со всеми депутатам тоже должно быть одинаковым. Во многих профессиях имеются системы стандартов, регулирующие поведение лиц, занятых в данной сфере. Эти правила часто закреплены

в кодексе поведения, который должен быть подписан каждым представителем конкретной профессии, начинающим свою работу в этой области (или соблюдать который он клянется в своей профессиональной клятве). Например, врачи с древних времен дают клятву Гиппократу, обязывающую их этично выполнять свои профессиональные обязанности.

Как и представители других профессий, парламентарии должны принять 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 подходящего поведения для члена парламента. Однако должность парламентария налагает на человека особые обязанности, и члены парламента должны четко понимать стандарты, соблюдения которых от них ждут. Четкие стандарты также помогают объединить депутатов, позволяя им преодолеть очевидные политические различия и в результате этого выработать чувство коллегиальности и обеспечить безопасную среду для всех членов парламента. Если законодательный орган включит в свои этические стандарты обязательство по обеспечению инклюзивности, он сможет привлечь более широкий круг лиц, представляющих различные группы избирателей. Помимо этого, высокие стандарты могут повысить престиж парламентской работы и помочь привлечь к ней высококвалифицированных и достойных лиц.

### 1.1.2 Цель 2: предупреждение коррупции

Членов парламента избирают для того, чтобы они служили общественным интересам, и для этой цели у них должны быть полномочия представлять своих избирателей и в различных формах осуществлять свою надзорную функцию. Такие полномочия потенциально могут быть использованы для злоупотребления своим положением и служения личным, а не общественным интересам. Продуманное регулирование профессионального поведения помогает предотвратить злоупотребления служебным положением и другие формы коррупции, поскольку оно обеспечивает установление четких правил поведения для депутатов, контроль за фактическим поведением членов парламента и наказания за нарушения. Одновременно повышается эффективность и результативность работы парламента (при условии, что регламентирование не является чрезмерным). Регулирование не должно препятствовать исполнению парламентских обязанностей – в частности, не следует требовать от депутатов выполнения ненужных бюрократических процедур. При этом должны быть созданы справедливые и стабильные условия, в которых парламентарии смогут выполнять свои представительные, надзорные и законодательные функции.

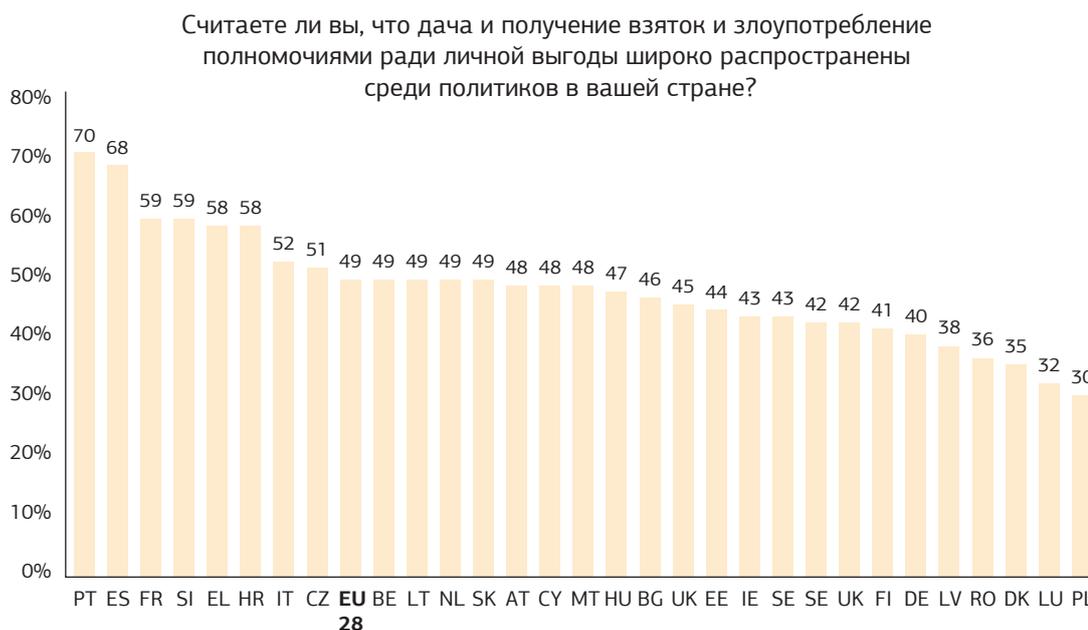
Существует несколько видов неэтичного политического поведения, от которых парламентской системе следует защищаться. Конфликт интересов возникает тогда, когда частные интересы члена парламента «способны неправомерным образом повлиять на выполнение им официальных обязанностей или функций»<sup>28</sup>. Такая ситуация может возникнуть, например, если член парламента владеет компанией в строительной отрасли, а в качестве законодателя должен проголосовать за новый закон, регулирующий нормы

28 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], Paris, OECD Publishing, 2003, <https://www.oecd.org/gov/ethics/48994419.pdf>; ОЭСР, *Декларации активов для государственных служащих: инструмент для предотвращения коррупции*, Париж, Издательство ОЭСР, 2011, с. 32, <https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/48973261.pdf>. Примечание: конфликты интересов необязательно являются формой коррупции, но они создают коррупционные риски.

безопасности в строительстве. В результате существует опасность того, что парламентарий может поставить свое стремление получить доход от компании выше своей обязанности служить интересам общества в качестве законодателя. Взяточничество имеет место в случаях, когда член парламента получает подарок или плату в обмен на голосование определенным образом по поводу конкретного законопроекта, привлечение внимания к какому-либо вопросу в ходе дебатов или раскрытие конфиденциальной информации. Членов парламента также можно обвинить в злоупотреблении служебным положением или нецелевом расходовании государственных средств, если они используют свои полномочия или парламентские ресурсы для удовлетворения своих личных интересов за счет интересов общества. Парламентарии, использующие свои полномочия или государственные ресурсы в интересах своих друзей или членов семьи, могут быть обвинены в непотизме (кумовстве).

Опрос, проведенный в рамках системы Eurobarometer в 2017 г., показал, что во многих странах Европейского союза подобные формы коррупции воспринимаются как широко распространенные среди национальных политиков (см. рис. 2 ниже). В целом, 53% респондентов в странах ЕС полагали, что получение и дача взяток, а также злоупотребление полномочиями ради личной выгоды широко распространены среди национальных политиков<sup>29</sup>. Хотя в ходе таких опросов изучается именно восприятие и их результаты могут быть неточными, сведения о восприятии ситуации важны, так как они отражают степень доверия общества к демократическим системам.

Рис. 2. Восприятие коррупции среди национальных политиков в странах Европейского союза<sup>30</sup>



29 Special Eurobarometer 470: Corruption [Специальное исследование Eurobarometer, выпуск 470 «Коррупция»], European Commission, December 2017, <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/ResultDoc/download/DocumentKy/81007>.

30 Там же. Вопрос звучал так: «Считаете ли вы, что дача и получение взяток и злоупотребление служебными полномочиями в целях личной выгоды широко распространены среди следующих категорий лиц?» (категории: политики на национальном уровне; политики на региональном уровне; политики на местном уровне). Использованы сокращения названий стран в соответствии со стандартом ISO 3166 Standard Country Codes.

Чрезвычайно важно, чтобы общество доверяло парламенту и чтобы все очевидные злоупотребления доверием расследовались, а виновные, в случае подтверждения их вины, наказывались. Требования реформирования парламентских стандартов или введения новых правил нередко возникают в результате какого-нибудь скандала, в котором замешан конкретный член парламента или группа парламентариев, вызвавших обвинения в злоупотреблении общественным доверием. Политические скандалы, в особенности касающиеся этики, могут нанести очень серьезный ущерб представлениям о легитимности. Однако они также могут создать возможности для обсуждения вопроса о том, какого поведения ожидает общество от депутатов, а в перспективе – и возможности реформирования правил парламентского поведения<sup>31</sup>. Группа GRECO при Совете Европы также отмечает, что «скандалы, вызвавшие широкий общественный резонанс, становились причиной политических кризисов и гражданских беспорядков, что приводило к усилению призывов к реформам».

### 1.1.3 Цель 3: повышение подотчетности

Стандарты парламентской этики улучшают подотчетность парламента, предоставляя общественности, СМИ и надзорным институтам четкие критерии для оценки поведения депутатов. Если общество считает, что система регулирования вопросов поведения является справедливой и эффективной, оно с большей вероятностью будет доверять парламенту, поскольку знает, что любые нарушения будут выявлены. Отсутствие доверия к парламенту препятствует выполнению им своих основных функций – надзорной, представительной и законодательной. Решающее значение часто имеет прозрачность процедур и применения правил поведения, в сочетании с эффективными санкциями. При этом наличие четких стандартов может быть особенно полезным для парламентариев в условиях, когда за их деятельностью пристально наблюдают СМИ.

Необходимость защитить репутацию парламента часто упоминается явным образом в кодексах поведения: например, в кодексе этики Сейма Польши одним из пяти основных принципов является «забота о добром имени Сейма»<sup>32</sup>. Аналогичным образом, в кодексе поведения, принятом парламентом Албании в 2018 г., говорится следующее: «Настоящий кодекс применяется ко всем аспектам публичной деятельности депутатов. Он не должен регламентировать вопросы частной жизни, кроме случаев, когда частная жизнь депутатов явно влияет на доверие общества к депутатам и к Народному собранию»<sup>33</sup>.

### 1.1.4 Цель 4: соблюдение международных стандартов

Внедрение систем, регламентирующих поведение государственных должностных лиц в целях укрепления добросовестности, честности, ответственности, равенства и недискриминации, демонстрирует приверженность страны выполнению и соблюдению общепризнанных международных стандартов и норм. При этом юридически обяза-

31 Stapenhurst, Rick and Pelizzo, Riccardo, Legislative Ethics and Codes of Conduct [Этика для законодателей и кодексы поведения], in: *WBI Working Papers*, Washington DC, World Bank Institute, 2004, p. 4.

32 Резолюция Сейма Республики Польши от 17 июля 1998 г. о принципах парламентской этики, 17 июля 1998 г., <http://www.sejm.gov.pl/prawo/zep.htm> (польск. яз.).

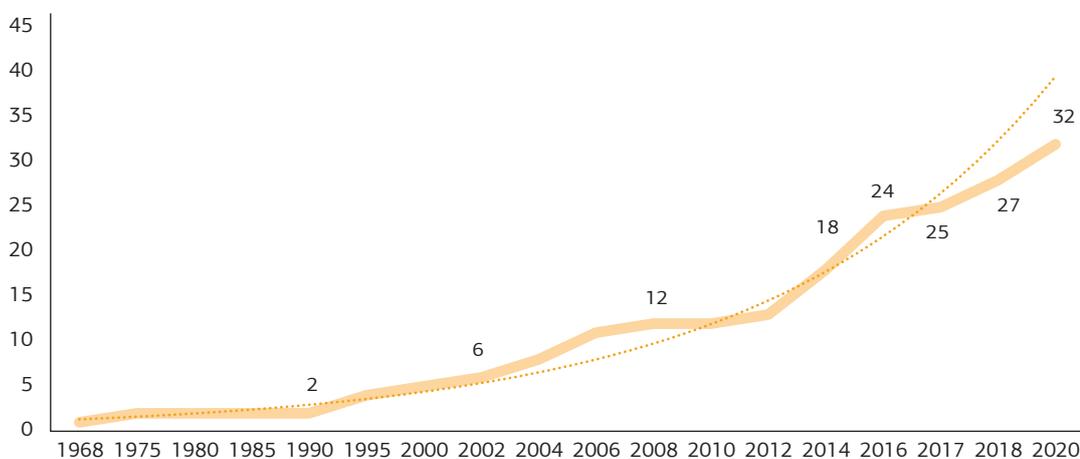
33 Решение № 61 «Об утверждении Кодекса поведения депутатов Народного собрания Республики Албания», 5 апреля 2018 г., <https://www.parlament.al/Files/RaporteStatistika/vendim-nr.-61-dt.-5.4.2018-Kodi-i-Sjelljes.pdf> (алб. яз.).

вающие документы (Конвенция ООН против коррупции<sup>34</sup> и Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию<sup>35</sup>) требуют от подписавших их стран применять и активно продвигать кодексы поведения в собственных институциональных и правовых системах. Соблюдение этих норм также может служить одним из требований для выполнения условий вступления в международные организации или для получения международной помощи.

Многие государства региона ОБСЕ руководствуются этими соображениями в процессе принятия кодексов поведения для парламентариев; за последние годы этот процесс значительно ускорился (см. рис. 3).

В настоящее время кодексы поведения парламентариев приняты в 34 национальных парламентах из 57 государств-участников ОБСЕ, причем более половины от этого числа (20 парламентах) приняли такие кодексы после 2012 г.

**Рис. 3.** Общее число парламентах в регионе ОБСЕ, принявших кодексы поведения



### 1.1.5 Цель 5: формирование культуры этики

Реформы не всегда начинаются в результате скандалов. Напротив, часто они являются отражением более общей тенденции в направлении развития более четких стандартов и правил поведения для лиц, занимающих государственные должности. При этом растет и давление со стороны общественности: во всем регионе ОБСЕ избиратели все более настойчиво поддерживают культуру этики и требуют реформ в этой сфере. Это может быть важным катализатором, приводящим к изменениям в культуре или формированию общей культуры соблюдения этических норм на институциональном уровне. В молодых демократиях регулирование этических стандартов может быть особенно важной частью процесса трансформации политической культуры<sup>36</sup>. Во многих демократических странах реформа парламентских стандартов часто вызвана либо возникшим в среде парламентариев ощущением, что такая реформа является требованием современной политической жизни, либо осознанием (по итогам очередной проверки) того факта, что

34 Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции.

35 Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию.

36 См.: Dávid-Barrett, E., Nolan's legacy: Regulating Parliamentary Conduct in Democratising Europe [Наследие Нолана: регулирование парламентского поведения в странах Европы с развивающейся демократией], *Parliamentary Affairs*, Vol. 68, No. 3, 2014, pp. 514-532.

действующие правила больше не работают в достаточной мере и требуют укрепления. Помимо этого, все чаще регламентируется деятельность групп, взаимодействующих с парламентариями и государственными должностными лицами. Например, во многих странах (в том числе в более чем 30 парламентах региона ОБСЕ) вводятся кодексы поведения для лоббистов и нормы, регулирующие лоббистскую деятельность.

Является распространенным заблуждение, согласно которому политика в области гендерного равенства заключается в принятии законов о гендерных квотах или национальной повестки по гендерным вопросам на уровне правительства. Действительно, обеспечить учет вопросов гендерного равенства можно при помощи плана действий или особой гендерной политики, подчеркивающей приверженность парламента поощрению гендерного равенства, однако вопросы равного обращения в парламентах могут регулироваться и в кодексах поведения. Для этого в такие кодексы могут быть включены меры по предупреждению насилия и домогательствам, а также по обеспечению использования лексики, учитывающей гендерную проблематику. Поощрению равенства также будет способствовать распределение ресурсов и выплат на равной основе и с учетом имеющихся потребностей (включая доступ к услугам референтов, компьютерной технике и офисным помещениям), а также наличие четких определений в отношении поведения, ожидаемого от парламентариев<sup>37</sup>.

Несмотря на все вышеупомянутое, единого признанного мнения о том, как должны вести себя члены парламента в сложных ситуациях, может и не быть. Часто существуют разногласия относительно того, что является «подобающим» поведением и какие действия следует признать неэтичным поведением или коррупцией. То, что допустимо в одной стране, может быть недопустимо в другой, а поведение, бывшее приемлемым десять или двадцать лет назад, сегодня может порицаться.

Некоторые из этих противоречий можно проиллюстрировать вопросами, приведенными ниже.

- 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 на территории избирательного округа?
- Подобаает ли члену парламента принимать подарки или пользоваться гостеприимством крупных компаний, расположенных в его избирательном округе, либо компаний, претендующих на субсидии от государства?
- Должны ли парламентарии определять размер своего собственного жалованья и других выплат?
- Следует ли разрешать депутатам занимать должность мэра города или члена городского совета параллельно с их работой в парламенте? Следует ли позволять им входить в состав советов директоров компаний?
- Должен ли вызывать беспокойство тот факт, что депутат, работавший, например, в парламентском комитете по обороне, после окончания депутатского срока переходит на работу в компанию оборонного сектора?

---

37 Inter-Parliamentary Union, Guidelines for the Elimination of Sexism, Harassment and Violence Against Women in Parliament [Межпарламентский союз, Руководящие указания по ликвидации сексизма, домогательства и насилия в отношении женщин в парламенте]. Geneva, Inter-Parliamentary Union, 2019, <https://www.ipu.org/resources/publications/reference/2019-11/guidelines-elimination-sexism-harassment-and-violence-against-women-in-parliament>.

- Этично ли для члена парламента получать средства на предвыборную борьбу от компаний, получивших 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?
- Разрешено ли членам парламента кормить ребенка грудью в зале пленарных сессий или во время заседаний комитетов?<sup>38</sup>
- В каком объеме парламента могут предоставлять служебное жилье лицам с инвалидностью и депутатам, имеющим особые обязанности по уходу за членами семьи?

Иногда ответы на эти вопросы даны в конституции или законодательстве страны. Однако в большинстве политических систем по крайней мере некоторые из этих вопросов представляют собой дилемму, на которую нет четкого ответа, но которая может приводить к скандалам, подрывающим доверие общества к парламентам, а порой стоящим конкретному депутату его места в законодательном органе. Профессиональные стандарты должны содержать руководящие указания для депутатов относительно решения некоторых из этих дилемм.

Неопределенность в отношении того, что является этичным поведением, а что нет, может быть распространенным явлением в молодых демократиях, когда от старых норм уже отказались, а новые еще не утвердили. При этом во всех странах стандарты и ожидания в отношении поведения депутатов меняются с течением времени. Хотя системы регулирования стандартов опираются на международные обязательства и опыт других государств, они в конечном итоге должны разрабатываться в конкретной стране с учетом ее конституционного устройства и политической культуры.

## 1.2 Пределы регулирования: частная жизнь

Как правило, не следует 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 подпадать под действие кодексов поведения. Например, в 2011 г. парламентский уполномоченный по стандартам Соединенного Королевства рекомендовал включить в кодекс поведения членов парламента положение относительно обстоятельств, в которых поведение членов парламента в сфере частной жизни может поставить под угрозу репутацию Палаты общин и поэтому может являться законным 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 понимании, если только это поведение не наносит значительного ущерба репутации и добропорядочности Палаты представителей в целом или всех ее членов»<sup>39</sup>.

Такая формулировка позволяет уполномоченному по стандартам принимать решения о проведении расследования, а Палате общин – решения о вмешательстве в особенно

38 См., например, информацию о правилах, касающихся кормления грудью в Палате общин Соединенного Королевства: <https://fullfact.org/news/breastfeeding-house-commons/>.

39 Review of the Code of Conduct, 19th Report of Session 2010-12 [Анализ кодекса поведения, 19-й отчет сессии 2010-2012 гг.], House of Commons, Committee on Standards and Privileges, United Kingdom Parliament, 2011, paragraph 6, p. 4, <https://publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmstnprv/1579/1579.pdf>.

серьезных случаях. Аналогичная статья присутствует в Кодексе поведения для государственных политиков Литвы: «Если поведение или личные качества государственного политика, связанные с определенными обстоятельствами его частной жизни, могут повлиять на государственные интересы, они не считаются частной жизнью»<sup>40</sup>.

### 1.3 Парламентский иммунитет

Роль парламентариев в демократическом государстве чрезвычайно важна. Депутаты парламента не только принимают законы и выступают представителями народа, но и осуществляют контроль за исполнительной властью и обеспечивают подотчетность правительства. С учетом того, что в силу своей роли парламентарии могут подвергаться риску преследований или обвинений со стороны исполнительной власти, судов или политических оппонентов, им традиционно предоставляются особые права на свободу слова и свободу выражения мнения при выполнении ими своих профессиональных обязанностей – например, при выступлении в парламенте, голосовании или продвижении законодательных инициатив. Эти свободы необходимы для обеспечения независимости законодательной власти от других ветвей власти. По мнению Европейского суда по правам человека, составными элементами общей социальной коммуникации со стороны парламента также являются другие коммуникативные акты в парламенте (в том числе голосование, выход из зала заседаний и другие неформальные способы выражения согласия или несогласия)<sup>41</sup>.

Как говорится в «Докладе о сфере действия и снятии парламентской неприкосновенности»<sup>42</sup>, опубликованном Европейской комиссией за демократию через право при Совете Европы (Венецианская комиссия), существуют два основных вида парламентского иммунитета.

- **Отсутствие ответственности** (non-liability) – иммунитет от судебного преследования в связи с голосованием, высказанным мнением и/или заявлениями, сделанными при выполнении обязанностей члена парламента. Отсутствие ответственности можно рассматривать как расширенную сферу действия свободы слова по сравнению со сферой, применимой к обычным гражданам, хотя конкретные положения и могут различаться в разных странах. Отсутствие ответственности иногда называют «материальной неприкосновенностью», «неподотчетностью» или «парламентским иммунитетом». В некоторых странах ОБСЕ отсутствие ответственности носит ограниченный характер, не распространяясь на язык ненависти, расистские высказывания или угрозы насилем либо совершением преступления.
- **Собственно неприкосновенность** (inviolability) – особая правовая защита парламентариев, обвиняемых в нарушении закона, которая обычно не позволяет подвергать депутатов аресту, задержанию или уголовному преследованию без согласия палаты парламента. Неприкосновенность не есть безнаказанность, то есть она не означает, что депутаты стоят выше закона и могут совершать обычные преступления, не опасаясь преследования. Такая неприкосновенность обычно имеет ограниченную

40 Law on the Approval, Entry into Force and Implementation of the Code of Conduct for State Politicians [Закон об утверждении, вступлении в силу и исполнении Кодекса поведения для государственных политиков], Republic of Lithuania, Vilnius, 2006, <https://e-seimas.lrs.lt/rs/legalact/TAD/TAIS.287040/>.

41 См.: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-146384%22%5D%7D>.

42 Report on the Scope and Lifting of Parliamentary Immunities [Доклад о сфере действия и снятии парламентской неприкосновенности], European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Council of Europe, Venice, 21-22 March 2014, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)011-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)011-e).

сферу действия – например, неприкосновенность действует только в течение срока полномочий депутата или может быть снята при определенных условиях.

В Соединенном Королевстве принцип отсутствия ответственности отражен в Билле о правах 1689 года, а в большинстве стран он закреплен в конституции<sup>43</sup>. Данный принцип был поддержан решением Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ) по делу «Кастелльс 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 указано 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 [...]»<sup>44</sup>.

Помимо этого, Суд заявил 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»<sup>45</sup>.

Ввиду того, что в современных демократиях часто имеет место тесная связь между правительством и депутатами от правящей партии (или партий), на практике принцип отсутствия ответственности главным образом защищает депутатов, представляющих оппозиционные партии. 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 парламентских процедур в качестве доказательства в целях опровержения обвинений<sup>46</sup>. Данный вопрос заслуживает тщательного изучения – особенно в тех обществах, где СМИ являются политизированными.

43 В частности, статья IX гласит: «Свобода слова и дебатов или процедур 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.), <http://www.legislation.gov.uk/aep/WillandMarSess2/1/2/introduction>.

44 European Court of Human Rights, Castells vs. Spain [Постановление Европейского суда по правам человека по делу «Кастелльс против Испании»], 23 April 1992, <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-57772%22%5D%7D>].

45 Nowak, Manfred, Human Rights: Handbook for Parliamentarians, Inter-Parliamentary Union and Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, указ. соч., сноска 22.

46 В Соединенном Королевстве член парламента 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], 9 April 1999, paragraphs 60-82, <http://www.publications.parliament.uk/pa/jt199899/jtselect/jtpriv/43/4302.htm>.

**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»<sup>47</sup>:**

«[Парламентская ассамблея ОБСЕ] настоятельно призывает парламенты государств-участников ОБСЕ в законодательном порядке:

- a) обеспечить применение четких, сбалансированных, транспарентных и обязательных процедур лишения парламентской неприкосновенности в случае совершения преступных деяний или нарушения этических норм;
- b) обеспечить, чтобы привилегия парламентской неприкосновенности не распространялась на деяния, совершенные лицом до вступления в должность, или деяния, совершенные им после ухода с государственной должности»<sup>48</sup>.

Аналогичным образом, к принципу неприкосновенности необходимо относиться с осторожностью и не допускать попыток использования парламентариями предусмотренной защиты для того, чтобы избежать преследования за коррупцию или другие преступления. В связи с этим у парламентов должны быть полномочия снять неприкосновенность, предоставленную в соответствии с этим принципом. Например, депутата обычно лишают неприкосновенности, если он был застигнут в момент совершения преступления (*in flagrante delicto*). Следует отметить, что Парламентская ассамблея Совета Европы в своей Резолюции № 2274 (2019 г.) призвала государства «изучить возможность пересмотра правил об иммунитете, в соответствии с которыми членам парламента предоставляется иммунитет от преследования за сексуальные домогательства и насилие в отношении женщин, если этого еще не было сделано»<sup>49</sup>.

Любое решение о лишении иммунитета должно приниматься в рамках надлежащей правовой процедуры и должно обеспечивать депутату достаточные возможности для защиты в суде и апелляции<sup>50</sup>.

Практика применения этого принципа в государствах-участниках ОБСЕ отличается большим разнообразием. В ходе своей деятельности по борьбе с коррупцией GRECO выражала серьезную обеспокоенность в связи с тем, что принцип неприкосновенности оставляет возможность для злоупотреблений<sup>51</sup>. В деле борьбы с коррупцией крайне важно не допустить, чтобы кто-то был «выше закона» или же воспринимался как стоящий выше закона. В связи с этим необходимы четкие критерии в отношении при-

47 Брюссельская декларация Парламентской ассамблеи ОБСЕ и резолюции, принятые на пятнадцатой ежегодной сессии, 2006.

48 Там же.

49 Council of Europe, Parliamentary Assembly of the Council of Europe Resolution 2274, Promoting parliaments free of sexism and sexual harassment [Поощрение свободы от сексизма и сексуальных домогательств в парламентах], 2019, art. 8.2.

50 ЕСПЧ рассмотрел одно дело, связанное с этим вопросом. В деле «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 данных обстоятельствах имело место нарушение предоставляемой этой статьей гарантии справедливого судебного разбирательства в независимом и беспристрастном суде.

51 Palihovici, L., Parliamentary Immunity: Challenges to the Scope of the Privileges and Immunities Enjoyed by Members of the Parliamentary Assembly [Парламентская неприкосновенность: проблемные аспекты, касающиеся сферы действия привилегий и иммунитетов членов Парламентской ассамблеи], PACE, 6 June 2016, <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-EN.asp?FileID=22801&lang=EN>.

менимой процедуры во избежание злоупотребления дискреционными полномочиями и исключения воздействия политических факторов. Например, во Франции требование о снятии парламентского иммунитета должно быть «серьезным, справедливым и добросовестным». В некоторых странах (например, в Австрии и Бельгии) голосование по вопросу о лишении неприкосновенности проводится в открытой форме путем поднятия рук. В других странах (например, в Испании и Молдове) вопрос выносится на тайное голосование. В Дании для принятия такого решения достаточно простого большинства, тогда как в Румынии для снятия неприкосновенности необходимо две трети голосов.

GRECO высказала рекомендации в адрес Венгрии, Греции, Латвии, Молдовы, Румынии, Турции, Украины и Черногории, касающиеся совершенствования механизмов снятия депутатской неприкосновенности, в том числе путем обеспечения использования справедливых и прозрачных критериев при принятии решения о снятии неприкосновенности<sup>52</sup>.

В разных системах наблюдается различное соотношение двух принципов неприкосновенности. В англосаксонской модели на первый план выходит принцип отсутствия ответственности, тогда как принцип неприкосновенности имеет второстепенное значение, так как распространяется только на гражданские правонарушения и часто защищает лишь от ареста, а не от других судебных процедур. В противоположной модели, которую иногда называют французской, понятие неприкосновенности трактуется весьма широко, что отражает главенство Национального собрания над другими государственными органами. Однако даже французская система предусматривает исключение для случаев, когда человек пойман с поличным (*in flagrante delicto*): тогда парламент может лишить депутата неприкосновенности<sup>53</sup>. Многие страны Центральной и Восточной Европы приняли именно французскую модель.

В последние годы активизировались дискуссии по вопросу о том, какая из моделей является более подходящей для молодых демократий. С одной стороны, в странах с менее устоявшейся практикой демократии депутаты могут больше нуждаться в иммунитете от преследования, так как они подвергаются большему риску неправомерного давления или ложных обвинений со стороны исполнительной власти. С другой стороны, в таких странах часто имеют место случаи политической коррупции, вследствие чего возможны злоупотребления иммунитетом в целях защиты лиц, совершивших неправомерные действия<sup>54</sup>.

Европейский суд по правам человека признает парламентскую неприкосновенность как законную и широко распространенную конституционную норму. При этом Суд отмечает, что парламентская неприкосновенность представляет собой ограничение прав, предусмотренных Европейской конвенцией по правам человека, – в частности, права на обращение в суд в соответствии со статьей 6 Конвенции<sup>55</sup>. ЕСПЧ рассматривает парламентскую неприкосновенность в контексте статьи 6 (доступ к правосудию) и статьи 10 (свобода выражения мнения) и оценивает ее на предмет соответствия принципам наличия законной цели и соразмерности преследуемой цели. Если неприкосновенность

52 Fourth Evaluation Round: Evaluation and Compliance Reports [Четвертый оценочный раунд: оценка и отчеты о соблюдении], Council of Europe Group of States against Corruption website, <https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/round-4>.

53 Там же, р. 5.

54 Там же, р. 7.

55 См. составленное ЕСПЧ руководство по применению статьи 6 Европейской конвенции по правам человека: ECHR Guide on Article 6 of the European Convention on Human Rights (см. более раннюю версию в переводе на русский язык).

используется для защиты свободы отправления парламентских полномочий, она является оправданным ограничением права на обращение в суд. Если она выходит за пределы такой защиты, ее применение признается нарушением Европейской конвенции.

В 2017 г. в Турции состоялось голосование по внесению поправок в конституцию, предусматривавших отмену иммунитета от преследования (то есть неприкосновенности) по делам, переданным на рассмотрение Национального собрания; затем поправки были утверждены президентом. Впоследствии Венецианская комиссия Совета Европы подготовила подробный доклад об этих поправках, в котором содержались аргументы в пользу восстановления неприкосновенности парламентариев. В докладе отмечалось следующее: «В текущей ситуации в Турции депутатская неприкосновенность является основополагающей гарантией функционирования парламента. Великое национальное собрание Турции, осуществляя свои учредительные полномочия, подтвердило это, сохранив неприкосновенность в отношении будущих дел. С учетом текущей ситуации в судебной системе Турции это наилучший момент для отмены неприкосновенности»<sup>56</sup>.

В декабре 2017 г. в Северной Македонии парламент лишил иммунитета шестерых депутатов от консервативной оппозиционной партии после того, как прокурор потребовал арестовать их на 30 дней по обвинению в пособничестве демонстрантам, которые ворвались в здание парламента в апреле предыдущего года.

В отсутствие международных правил, непосредственно регулирующих вопросы парламентской неприкосновенности на национальном уровне, эти вопросы решаются национальными парламентами; полезные руководящие указания на данную тему содержатся в докладе Венецианской комиссии о сфере действия и снятии парламентской неприкосновенности (2014 г.)<sup>57</sup>. Комиссия также обратила внимание на правила и указания на эту тему, разработанные Европейским парламентом на основе обширной практики и опыта и отражающие «степень консенсуса на европейском уровне относительно того, как должен рассматриваться вопрос о неприкосновенности»<sup>58</sup>.

#### 1.4 Контекст для проведения реформы

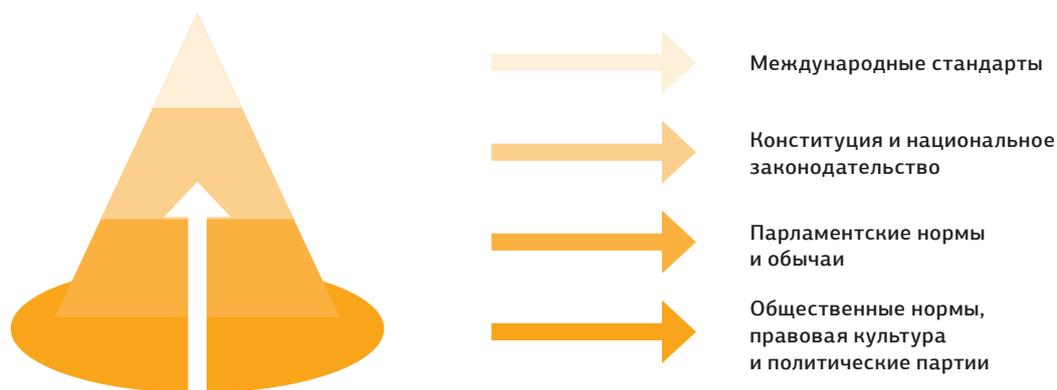
Прежде чем начинать любую реформу стандартов парламентской этики, важно изучить уже существующие правила, а также другие условия и обстоятельства, имеющие отношение к данной реформе. Такой «контекст» для проведения реформы определяется стандартами и нормами на четырех взаимосвязанных уровнях (см. рис. 4 ниже). Являясь 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.

56 Turkey: Law No. 6718 Constitutional Amendment as to Lifting Parliamentary Immunity [Турция: Закон № 6718 о внесении поправки в конституцию по вопросу об отмене депутатской неприкосновенности], Council of Europe Venice Commission, Opinion No. 858/2016, Strasbourg, 21 September 2016.

57 Report on the Scope and Lifting of Parliamentary Immunities Venice Commission.

58 Там же, p. 10.

Рис. 4. Нормативные рамки, в которых возникают этические стандарты



### Международные стандарты

Регулирования парламентского поведения на мировом уровне не существует, как не существует и «правильного» способа установления правил и обеспечения их соблюдения<sup>59</sup>. Однако в 1990-2010-х гг. был предпринят ряд усилий в целях закрепления определенных принципов в качестве примеров международной хорошей практики (см. таблицу 2). Хотя большинство документов в этой сфере носят рекомендательный характер, 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, определение «публичного 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 поощрения неподкупности, честности, ответственности и профессионализма лиц, выполняющих «публичные функции».

В целом, международные нормы являются важными руководящими принципами для всех стран, которые стремятся к совершенствованию демократических процессов и прогрессу в борьбе с коррупцией. Соблюдение международных стандартов также важно для выполнения условий для вступления в международные организации или получения международной помощи, а также для того, чтобы продемонстрировать приверженность проведению реформ в будущем.

<sup>59</sup> Единственная область, в которой соответствующее регулирование имеет место почти в глобальном масштабе, – это взяточничество государственных должностных лиц, и эти нормы могут относиться и к парламентариям. Например, Конвенция ОЭСР по борьбе с подкупом должностных лиц, которую подписали 43 государства (в том числе 31 государство-участник ОБСЕ), объявляет незаконным подкуп иностранных должностных лиц. Еще большее число стран (в том числе все государства-участники ОБСЕ) подписало Конвенцию ООН против коррупции. Очевидно, что эти инструменты важны для любой реформы правил, регулирующих поведение парламентариев, однако в соответствии с ними ответственность 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 законодательством их собственной страны).

Таблица 2. Хронология развития международных стандартов поведения парламентариев

1996	Генеральная ассамблея ООН приняла «типовой международный кодекс поведения государственных должностных лиц» в качестве инструмента, направляющего усилия по борьбе с коррупцией <sup>60</sup> .
1997	Совет Европы принял резолюцию о руководящих принципах борьбы с коррупцией; принцип 15 состоит в том, чтобы «поощрять принятие избранными представителями кодексов поведения» <sup>61</sup> . 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 <sup>62</sup> .
1999	Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию обязала государства осуществлять преследование за активное и пассивное взяточничество в «национальных народных собраниях» <sup>63</sup> . Совет Европы учредил Группу государств по борьбе с коррупцией (GRECO) для контроля за соблюдением антикоррупционных стандартов и продвижения руководящих принципов в данной области. В Рекомендацию № 60 Совета Европы «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 <sup>64</sup> .
2000	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 минимального требования при регулировании парламентского поведения.
2005	Конвенция ООН против коррупции сформулировала юридически обязывающее требование к подписавшим этот документ странам «применять, в рамках своих институциональных и правовых систем, кодексы или стандарты поведения для правильного, добросовестного и надлежащего выполнения публичных функций» <sup>65</sup> .
2006	Брюссельская декларация Парламентской ассамблеи ОБСЕ определила рекомендации, касающиеся регулирования профессиональных стандартов парламентариев <sup>66</sup> .
2010	Резолюция № 316 Совета Европы и Конгресса местных и региональных властей Европы <sup>67</sup> посвящена риску коррупции и подчеркивает значение продвижения «культуры, основанной на этических ценностях».

60 Генеральная Ассамблея ООН, Резолюция 51/59 «Борьба с коррупцией», Организация Объединенных Наций, 12 декабря 1996 г., <https://undocs.org/ru/A/RES/51/59>.

61 Resolution (97) 24 on the Twenty Guiding Principles for the Fight against Corruption, Council of Europe, Strasbourg, 6 November 1997 (перевод на русский язык: Двадцать принципов борьбы с коррупцией, <https://docs.cntd.ru/document/901934976>).

62 Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions [Конвенция о борьбе с дачей взяток иностранным государственным должностным лицам при осуществлении международных деловых операций], OECD, 2011, [https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery\\_ENG.pdf](https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_ENG.pdf). Текст Конвенции на русском языке: <https://docs.cntd.ru/document/901934989>. Термин «должностное лицо иностранного государства» означает «любое лицо, занимающее назначаемую или выборную должность в органе законодательной, исполнительной или судебной власти иностранного государства».

63 Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию, Совет Европы, 27 января 1999 г., <https://rm.coe.int/168007f58c>.

64 Совет Европы, Рекомендация № 60 (1999) «О политической добросовестности местных и региональных выборных представителей» (Страсбург, 17 июня 1999 г.), <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=927131&Site=COE>

65 КПК ООН, указ. соч., сноска 19.

66 Брюссельская декларация Парламентской ассамблеи ОБСЕ и резолюции пятнадцатой ежегодной сессии, Брюссель, 3-7 июля 2006 г.

67 Совет Европы, Резолюция 316 (2010)1 «Права и обязанности местных и региональных выборных представителей: риски коррупции» (Страсбург, 28 октября 2010 г.), <https://rm.coe.int/1680719d2c>.

Таблица 2. Хронология развития международных стандартов поведения парламентариев (прод.)

2011	Партнерство «Открытое правительство» – многосторонняя инициатива, целью которой является принятие правительствами конкретных обязательств по поощрению прозрачности, расширению гражданского участия в политике и борьбе с коррупцией, – включило пункт о необходимости принятия профессионально-этических стандартов для парламентариев в свою «Декларацию открытого правительства», которую на данный момент подписали 78 государств, в том числе 37 государств-участников ОБСЕ, а также 20 субнациональных правительств. Участники партнерства «Открытое правительство» приняли обязательство «проводить и использовать надежную антикоррупционную политику, механизмы и практики, обеспечивая прозрачность в управлении государственными финансами и государственными закупками, а также поддерживать или создавать правовую базу для обнародования информации о доходах и активах высокопоставленных государственных чиновников» <sup>68</sup> .
2012	Начат четвертый оценочный раунд GRECO, направленный на предупреждение коррупции среди депутатов парламента, судей и прокуроров <sup>69</sup> .
2016	Совет Европы в Резолюции № 401 Конгресса местных и региональных властей «Предупреждение коррупции и содействие общественной этике на местном и региональном уровнях» принял обязательство о пересмотре и обновлении Европейского кодекса поведения в отношении политической добросовестности местных и региональных представителей (1999 г.) <sup>70</sup> .
2017	Группа GRECO завершила четвертый оценочный раунд и рекомендовала, чтобы члены парламентов, судьи и прокуроры с большей ответственностью отнеслись к установлению и поддержанию высоких стандартов поведения и добросовестности <sup>71</sup> . Также GRECO опубликовала документ «Анализ Кодекса поведения членов Парламентской ассамблеи Совета Европы» <sup>72</sup> .
2018	57 государств-участников ОБСЕ одобрили Решение № 4/18 «Недопущение и пресечение насилия в отношении женщин», в котором выражается обеспокоенность в связи с широкой распространенностью дискриминации в отношении женщин, по-прежнему препятствующей их эффективному участию в общественно-политической жизни на всех уровнях <sup>73</sup> .

### Конституционные нормы и национальное законодательство

Создавая систему регулирования парламентских стандартов и решая вопрос о том, какой характер должна иметь эта система, разработчики должны принимать во внимание соответствующие положения конституции, в том числе устанавливающие баланс власти между парламентом, исполнительной властью и судебной системой. Закрепленный в конституции и фактический баланс между ветвями власти создает стимулы и возможности для обеспечения профессионального и этичного поведения депутатов. Таким образом, анализ этих норм поможет разработчикам реформы определить приоритетные для регулирования области. Например, в случае слабого парламента, имеющего незна-

68 Open Government Declaration, Open Government Partnership. New York, 20 September 2011. Текст декларации на русском языке: [http://ogp.el.kg/sites/default/files/deklaraciya\\_2011.pdf](http://ogp.el.kg/sites/default/files/deklaraciya_2011.pdf).

69 Fourth Evaluation Round: Corruption Prevention in Respect of Members of Parliament, Judges and Prosecutors [Четвертый оценочный раунд: Предупреждение коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров], GRECO, Strasbourg, 1 January 2012.

70 Совет Европы, Конгресс местных и региональных властей, Резолюция 401 (2016) «Предупреждение коррупции и содействие общественной этике на местном и региональном уровнях», Страсбург, 19 октября 2016 г. <https://rm.coe.int/-/16809fc796>.

71 Corruption Prevention: Members of Parliament, Judges and Prosecutors: Conclusions and Trends, [Предупреждение коррупции: члены парламента, судьи и прокуроры – выводы и тенденции], GRECO, October 2017, <https://rm.coe.int/corruption-prevention-members-of-parliament-judges-and-prosecutors-con/16807638e7>.

72 Assessment of the Code of Conduct for Members of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe [Анализ Кодекса поведения членов Парламентской ассамблеи Совета Европы], GRECO, Strasbourg, 19-23 June 2017.

73 Совет министров ОБСЕ, Решение № 4/18 «Недопущение и пресечение насилия в отношении женщин» (Милан, 7 декабря 2018 г.).

чительное влияние на разработку политики и законотворчество, представляется менее вероятным, что группы интересов будут пытаться получить влияние путем подкупа парламентариев. В таком случае основные риски с точки зрения ненадлежащего поведения могут быть связаны скорее со злоупотреблением парламентскими ресурсами.

Помимо этого, любые новые правила, в том числе содержащиеся в кодексе поведения, должны соответствовать конституции, а также другим законодательным актам, касающимся правил поведения государственных должностных лиц; законам о политических партиях и финансировании политических партий; законам о статусе депутатов или статусе парламента, о злоупотреблении служебным положением и конфликтах интересов, о борьбе с коррупцией и дискриминацией. Чрезвычайно важно, чтобы новый кодекс поведения не противоречил действующему законодательству. Помимо этого, перед началом работы будет целесообразным сопоставить и изучить существующие законы, с тем чтобы выявить имеющиеся пробелы и области риска, а также напомнить парламентариям об их юридических обязанностях и правах.

В Соединенных Штатах режим этики для членов Конгресса основан не только на нормах конституции, но и на регламенте, отдельных кодексах поведения для Палаты представителей и для Сената, а также на «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.

В некоторых странах 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 коррупции<sup>74</sup>. Например, в Конституции Грузии и законе этой страны «О публичной службе» содержатся нормы, регулирующие поведение государственных служащих, и эти положения относятся и к членам парламента. В других институциональных системах существуют отдельные механизмы регулирования для различных государственных функций. Например, иногда делаются различия между членами 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 предусматривает 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», иногда занимающих различные выборные и невыборные должности<sup>75</sup>. В отношении некоторых вопросов может иметь смысл распространить

74 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., <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/COSP/session4/V118529or.pdf>.

75 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 постов], Irish House of Representatives, 2002, [https://publicofficialsfinancialdisclosure.worldbank.org/sites/fdl/files/assets/library-files/Ireland\\_MPs%20Code%20of%20Conduct\\_EN.pdf](https://publicofficialsfinancialdisclosure.worldbank.org/sites/fdl/files/assets/library-files/Ireland_MPs%20Code%20of%20Conduct_EN.pdf), а также: Code of Conduct for Office Holders [Кодекс поведения для лиц, занимающих государственные посты], Irish House of Representatives, 2001, <https://www.sipo.ie/documents/english/Code-of-Conduct-for-Office-Holders-.pdf>. 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 постов], 2002, [https://data.oireachtas.ie/ie/oireachtas/committee/seanad/25/committee\\_on\\_members\\_interests\\_seanad\\_eireann/termsOfReference/2002/2002-04-18\\_code-of-conduct-for-members-of-seanad-eireann\\_en.pdf](https://data.oireachtas.ie/ie/oireachtas/committee/seanad/25/committee_on_members_interests_seanad_eireann/termsOfReference/2002/2002-04-18_code-of-conduct-for-members-of-seanad-eireann_en.pdf).

регулирование и на лиц, тесно связанных с депутатами парламента, – например, на их основных сотрудников и помощников, членов их семьи и друзей<sup>76</sup>.

**Таблица 3.** Примеры кодексов поведения для лиц, занимающих государственные должности

Страна	Кодекс	Основные характеристики
<b>Грузия</b>	Закон о публичной службе	Положения, регулирующие поведение государственных должностных лиц, включая членов парламента
<b>Ирландия</b>	Кодекс поведения для лиц, занимающих государственные должности	Положения, регулирующие поведение должностных лиц (например, премьер-министра, заместителя премьер-министра, министров правительства; членов парламента, возглавляющих комитеты)
<b>Канада</b>	Кодекс о конфликтах интересов и последующем трудоустройстве для лиц, занимающих государственные должности	Положения, регламентирующие поведение государственных должностных лиц (например, министров, государственных секретарей, парламентских секретарей)
<b>Литва</b>	Кодекс поведения для государственных политиков	Положения, регулирующие поведение всех политиков, включая членов парламента
<b>Мальта</b>	Кодекс поведения для министров и парламентских секретарей	Положения, регулирующие поведение министров и парламентских секретарей
<b>Соединенное Королевство</b>	Министерский кодекс	Положения, регламентирующие поведение министров
<b>Франция</b>	Кодекс для Совета министров	Положения, регулирующие оплату труда членов Совета министров, получение ими подарков и пользование гостеприимством; частные приглашения, а также использование транспорта для выполнения своих должностных функций

Разработчики реформы также должны позаботиться о том, чтобы новая система регулирования парламентских стандартов соответствовала избирательному законодательству. Избирательная система страны может также затрагивать баланс сил между политической партией и конкретными 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 действия.

Большое значение имеют и национальные законы о финансировании политических партий. В недавнем исследовании, проведенном Бюро Европейского парламента по содействию парламентской демократии, отмечается 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»<sup>77</sup>. Подразумевается, что

76 ОЭСР, Декларации активов для государственных служащих: инструмент для предотвращения коррупции, указ. соч., сноска 28.

77 European Parliament, Parliamentary Ethics: A Question of Trust [Европейский парламента/Бюро по содействию парламентской демократии, Парламентская этика: вопрос доверия]. Brussels, European Parliament, Office for Promotion of Parliamentary Democracy, 2011, p. 14, <https://www.parliament.cat/document/intrade/59368>.

лоббирование со стороны частного бизнеса может представлять собой бóльшую угрозу добросовестности действий депутатов в тех странах, где партии и кандидаты существуют в основном на средства, поступающие от частного сектора.

### **Парламентские нормы и обычаи**

При проведении любой реформы регулирования парламентских стандартов также необходимо принимать во внимание существующие кодексы поведения для законодателей и парламентского аппарата, правила процедуры, регламент работы парламента, решения парламента, а также руководства и инструкции для законодателей. Помимо этого, на работу парламента могут серьезно влиять неформальные правила и обычаи, касающиеся поведения парламентариев и выполнения ими своей парламентской работы. Можно привести следующие примеры таких правил и традиций<sup>78</sup>:

- 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 ожидать, в порядке любезности, 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 будет выше, если спикер не принадлежит ни к одной из партий. В парламентах, где спикер не приостанавливает свое членство в политической партии после избрания на этот пост, его регламентирующая роль может вызвать больше противоречий, чем в парламентах, где членство в партии приостанавливается<sup>79</sup>. Использование учитывающих гендерные аспекты формулировок при составлении нормативно-правовых документов и регламентов, а также в официальной переписке и внутренних документах и материалах может быть включено в официальные правила как способ противодействия гендерной дискриминации<sup>80</sup>.

### **Общественные нормы и организационная культура в парламентах и политических партиях**

В обществе также могут существовать неформальные нормы, влияющие на поведение парламентариев. В некоторых странах общественность ожидает, что депутаты будут

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

79 В парламентской практике, связанной с Вестминстерской системой – системой Соединенного Королевства, – спикеры дистанцируются от своих партий после избрания на пост председателя палаты.

80 Gender Sensitive Language in the Parliament of the Federation of Bosnia and Herzegovina [Лексика, учитывающая гендерные аспекты, в парламенте Федерации Боснии и Герцеговины], Sarajevski Otvoreni Centar, 20 April 2017, <http://soc.ba/en/gender-sensitive-language-in-the-parliament-of-the-federation-of-bih/>.

действовать на благо своих округов, направляя государственные ресурсы местному населению и местным группам интересов. Такие действия во многих странах считаются законной частью депутатской деятельности, но в других государствах они воспринимаются как неподобающие.

Многообразие состава депутатского корпуса и отход от социально обусловленных гендерных ролей могут создать как сложности, так и возможности для обсуждения социальных и организационных норм. Все больше парламентов разрабатывают планы действий по гендерным вопросам и реализуют соответствующие изменения – например, отменяют вечерние заседания или вводят фиксированное время для голосования, чтобы добиться более «сбалансированного» режима работы. Поведение депутатов также оказалось в центре внимания в связи с движением #MeToo и появлением многочисленных свидетельств о сексуальных домогательствах в парламентах. Благодаря этому движению выяснилось, что в отдельных национальных парламентах существует рабочая среда, допускающая определенные виды дискриминационного поведения и/или игнорирующая существование таких проблем. Особому риску домогательств могут подвергаться сотрудники аппарата парламента – ввиду того, что организационная культура в парламентах часто носит строго иерархический характер, а привлечение внимания к проблемам и нарушениям может быть сопряжено с трудностями.

Результаты упомянутого выше опроса МПС и ПАСЕ 2018 г. о сексизме, домогательствах и насилии в отношении женщин-парламентариев говорят о том, что особенно остро проблема неравного соотношения сил стоит между депутатами и их помощниками, которых часто принимают на работу непосредственно сами депутаты<sup>81</sup>. Не имея статуса государственных служащих, помощники депутатов далеко не всегда обеспечены той правовой защитой или гарантиями в сфере труда, которые предоставляются государственным служащим. Из-за нечеткого правового статуса и отсутствия применимых правил рабочие отношения между депутатами как работодателями и их помощниками часто остаются без внимания или игнорируются разработчиками мер и правил, направленных на борьбу с травлей и сексуальными домогательствами в парламентах. В 2018 г. эти выводы нашли подтверждение в докладе бывшей судьи Высокого суда Соединенного Королевства, которой было поручено провести независимое расследование многочисленных сообщений о неподобающем поведении в парламенте<sup>82</sup>.

Если новые правила не учитывают существующие нормы и обычаи или отрицают их, они вряд ли будут эффективными. Вместе с тем, государства, стремящиеся соответствовать международным стандартам, могут обнаружить, что местные традиции входят в противоречие с этими целями. Отдельным депутатам может понадобиться поддержка (как практическая, так и моральная), с тем чтобы они могли успешно соблюдать новые нормы или противостоять давлению со стороны тех, кто настаивает на поддержке старых норм.

Помимо этого, начиная с этапа отбора политических кандидатов, чрезвычайно важную роль играют политические партии, служащие «диспетчерами» демократии и влияю-

81 См.: Sexism, harassment and violence against women in parliaments in Europe, указ. соч., сноска 9.

82 Cox, Laura, The Bullying and Harassment of House of Commons Staff: Independent Inquiry Report [Травля и домогательства в отношении сотрудников аппарата Палаты общин: отчет по итогам независимого расследования], 15 October 2018, <http://www.cpaHQ.org/cpaHQ/cpadocs/CWP%20Workshop%204%20The%20Bullying%20and%20Harassment%20of%20Parliamentary%20staff.pdf>.

щие на этические нормы в демократической системе<sup>83</sup>. Действительно, политические партии могут внести решающий вклад в 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 понимают роль высоких этических стандартов и ведут себя в соответствии с этими стандартами.

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

- включая кодифицированные этические стандарты в партийные программы и/или требуя от кандидатов подписать этический кодекс либо, например, декларации о неприятии расизма;
- тщательно проверяя в процессе отбора кандидатов информацию о поведении этих лиц с точки зрения этики;
- выступая с публичным осуждением неподобающего поведения своих членов;
- создавая механизм (например, комитеты по партийной этике или дисциплинарные комитеты), позволяющий членам партии и избирателям напрямую участвовать в отсеивании политических представителей по этическим причинам. Таким образом, партии могут выступать и в роли «этических просветителей», повышая осведомленность широкой общественности в вопросах этики.

Помимо этого, некоторые партии приняли кодексы поведения для своих членов, и это помогает прививать культуру этики партийным активистам, а также представителям партии из числа должностных лиц. Кодексы поведения для членов партии приняли многие политические партии в регионе ОБСЕ, в том числе Христианско-демократическая партия Финляндии<sup>84</sup>, Демократическая партия Италии<sup>85</sup>, партия «Подemos» в Испании<sup>86</sup> и Либерально-демократическая партия Соединенного Королевства<sup>87</sup>.

83 См. пункты 97, 98 и 167 в издании «Руководящие принципы правового регулирования деятельности политических партий» (Варшава, БДИПЧ ОБСЕ и Венецианская комиссия Совета Европы, 2011), <https://www.osce.org/ru/odihr/81988>.

84 См. инструкции по этике, принятые Христианско-демократической партией Финляндии для местных выборов 2021 г.: <https://www.kd.fi/politiikka/saannot/eettiset-ohjeet/>.

85 См. Кодекс этики Демократической партии Италии, принятый 16 февраля 2008 г.: <https://www.partitodemocratico.it/gCloud-dispatcher/7dd6c984-b2f7-4149-8469-e2boad3aobc2>.

86 См. веб-сайт, посвященный прозрачности: <https://transparencia.podemos.info/>.

87 См. Кодекс поведения для членов Либерально-демократической партии Соединенного Королевства, принятый в январе 2017 г.: <https://www.libdems.org.uk/doc-code-of-conduct>.

# Часть II. Инструменты для реформирования этических стандартов

Данная часть пособия представляет собой сборник практических рекомендаций, которые можно использовать в качестве основы при разработке и реформировании стандартов парламентской этики.

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

В последующих разделах данной части исследования рассматривается вопрос о том, что именно «подлежит регулированию». **Раздел 2.3** посвящен тем многочисленным аспектам поведения, которые должен регламентировать кодекс. К ним относятся поведение в зале заседаний; потенциальные конфликты интересов, включая получение подарков и пользование гостеприимством; использование государственных средств в форме выплат и возмещения расходов; взаимодействие депутатов и лоббистов; недискриминация; трудоустройство после истечения срока полномочий. По каждому из этих аспектов рассматриваются возможные риски с точки зрения этики отдельных депутатов и репутации парламента в целом. В **разделе 2.4** рассматривается потенциал новых технологий, содействующих достижению целей регулирования.

## 2.1 Кодекс поведения

Рис. 5. Составление кодекса поведения



### Подготовка к составлению: кодификация

Как отмечалось в разделе 1.4, во многих странах поведение парламентариев регламентируется положениями конституции и различных национальных законодательных актов, включая законы о правилах поведения лиц, занимающих государственные должности; законы о конфликтах интересов, законы о декларировании имущества и законы о парламенте, а также уголовный кодекс или кодекс об административных правонарушениях. Перед тем как приступить к составлению кодекса поведения, важно изучить соответствующие вопросы в конституции и правовой базе государства, с тем чтобы кодекс не противоречил этим законам и в то же время представлял собой дополнительную ценность.

В 2017 г. в рамках усилий по подготовке к составлению нового кодекса поведения неправительственная организация «Лаборатория законодательных инициатив» (ЛЗИ) провела комплексный анализ уже существовавшего на тот момент законодательства Украины, имеющего отношение к регулированию стандартов поведения. Был составлен единый свод этих законов, который может быть использован при работе над ссылочным аппаратом в ходе подготовки будущего кодекса. Помимо этого, процесс кодификации помог убедить народных депутатов в том, что объединение всех правил в одном документе (то есть в кодексе) имеет свои преимущества. Составленный кодекс может служить комплексным руководством для депутатов парламента. Помимо этого, итогом проведенной работы стал легко доступный для общественности и средств массовой информации справочный документ, содержащий критерии для оценки поведения депутатов и, тем самым, способствующий повышению подотчетности парламента.

Многие реформаторы парламентских стандартов утверждают, что выгодно иметь всеобъемлющий документ, в котором собраны правовые и нормативные обязанности членов парламента и их сотрудников. Например, парламента Шотландии принял кодекс поведения депутатов, содержащий не только сами правила, но и подробные цитаты из соответствующих законов и анализ этих законодательных актов<sup>88</sup>.

Другой подход заключается в том, чтобы включить кодекс поведения в юридически обязывающий документ. Это было реализовано, например, в случае кодексов парламентав Германии и Латвии, которые являются приложениями к регламентам этих парламентав. Аналогичным образом, в 2015 г. Палата общин Канады приняла кодекс поведения, направленный на решение проблемы сексуальных домогательств между членами парламента; этот документ стал приложением к регламенту Палаты общин<sup>89</sup>.

Как видно из таблицы, приведенной ниже, в разных странах используются разные подходы. В целом, из 34 парламентских кодексов, существующих в регионе ОБСЕ, 17 кодексов представляют собой составную часть регламента законодательного органа. В некоторых случаях принятие кодекса оформляется как внесение поправок в регламент, предусматривающих добавление в его текст новых этических стандартов и норм. В других случаях регламент дополняется приложением, в котором изложен кодекс поведения. Еще один широко распространенный способ принятия кодексов поведения – принятие парламентской резолюции: так поступили 11 национальных парламентав в регионе ОБСЕ (в Боснии и Герцеговине, Исландии, Монголии, Польше, Португалии, Румынии, Словении, Соединенном Королевстве, Франции, Черногории и Эстонии). Три парламента (в Италии, Норвегии и Швеции) предпочли оформить свои этические стандарты в виде декларации<sup>90</sup>. В Азербайджане и Литве кодексы поведения являются актами первичного права, в то время как в Ирландии такой кодекс был принят в виде парламентского предложения.

---

88 Code of Conduct for Members of the Scottish Parliament, 5th Edition, 8rd Revision [Кодекс поведения для членов парламента Шотландии], Scottish Parliament, 8 March 2021, <https://www.parliament.scot/about/how-parliament-works/parliament-rules-and-guidance/standing-orders/-/media/36f5424de5004435813db7139f091e50.ashx>.

89 Code of Conduct for Members of the House of Commons: Sexual Harassment Between Members [Кодекс поведения для членов Палаты общин: сексуальные домогательства среди членов парламента], Canadian House of Commons, 11 December 2019, <https://www.ourcommons.ca/About/StandingOrders/Appa2-e.htm>.

90 Leone, Jacopo, Codes of Conduct for National Parliaments and Their Role in Promoting Integrity: An Assessment [Кодексы поведения для национальных парламентав и их роль в поощрении этичного поведения: аналитический доклад], Paper prepared for the OECD Global Anti-Corruption and Integrity Forum, 2017.

Таблица 4. Страны в регионе ОБСЕ, в которых хотя бы одна палата парламента приняла кодекс поведения

Страна	Название документа	Вид документа	Механизм контроля	Год принятия
1. Албания	Кодекс поведения	Регламент (приложение)	Саморегулирование (Бюро Народного собрания)	2018
2. Азербайджан	Правила этичного поведения депутатов	Первичное право	Саморегулирование (Дисциплинарная комиссия)	2017
3. Бельгия	Кодекс профессиональной этики (Палата представителей и Сенат)	Регламент	Механизм контроля отсутствия	2013
4. Босния и Герцеговина	Кодекс поведения (Палата представителей и Палата народов)	Резолюция	Саморегулирование (Совместный комитет по правам человека)	2008
5. Болгария	Этические правила поведения (Народное собрание)	Регламент	Саморегулирование (Комитет по вопросам борьбы с коррупцией, конфликтов интересов и парламентской этики)	2014
6. Канада	Кодекс о конфликтах интересов сенаторов	Регламент	Саморегулирование	2005
7. Эстония	Хорошая практика Рийгикогу	Резолюция	Саморегулирование (Специальный комитет по борьбе с коррупцией)	2004
8. Финляндия	Инструкции Совета спикера по Регламенту	Регламент	Саморегулирование (Бюро парламента)	2015
9. Франция	Кодекс профессиональной этики (Национальное собрание и Сенат)	Резолюция	Совместное регулирование (Уполномоченный Национального собрания по этическим стандартам и Бюро Национального собрания); саморегулирование (Комитет по этике – Сенат)	2011
10. Грузия	Кодекс этики	Регламент	Саморегулирование (Совет по этике)	2018
11. Германия	Кодекс поведения (Бундестаг)	Регламент	Саморегулирование (спикер парламента и Администрация бундестага)	1972
12. Греция	Кодекс поведения	Регламент (приложение)	Саморегулирование (Специальный постоянный комитет по парламентской этике и спикер парламента)	2016
13. Исландия	Кодекс поведения (Альтинг)	Резолюция	Совместное регулирование (Комитет спикера и независимый Консультативный комитет)	2016
14. Ирландия	Кодекс поведения (Палата представителей и Сенат)	Заявление парламента	Саморегулирование (Комитет по вопросам, касающимся интересов членов парламента)	2002
15. Италия	Кодекс поведения (Палата депутатов)	Декларация (на стадии тестирования, цель – включение в Регламент)	Саморегулирование (Консультативный комитет по поведению депутатов)	2016
16. Кыргызстан	Кодекс поведения	Регламент	Саморегулирование	2008
17. Латвия	Кодекс этики (Сейм)	Регламент	Саморегулирование (Комитет по мандатам, этике и представлению информации об интересах)	2006
18. Литва	Кодекс поведения	Первичное право	Саморегулирование (Комиссия по этике и процедурам)	2006

Страна	Название документа	Вид документа	Механизм контроля	Год принятия
19. Люксембург	Кодекс поведения	Регламент	Саморегулирование (Консультативный комитет по поведению депутатов)	2014
20. Мальта	Кодекс этики	Регламент	Саморегулирование (спикер парламента)	1995
21. Монголия	Кодекс поведения для членов парламента Монголии	Резолюция	Саморегулирование (Постоянный комитет по этике и дисциплине)	2009
22. Черногория	Кодекс этики	Резолюция	Саморегулирование (Комиссия по предупреждению конфликтов интересов)	2014
23. Нидерланды	Раздел об этике (Сенат); Положения об этике членов парламента (Палата представителей)	Регламент	Механизм контроля отсутствует	2015
24. Северная Македония	Кодекс этического поведения для членов парламента	Регламент	Саморегулирование (Комитет по вопросам процедуры, мандатов и парламентской неприкосновенности)	2018
25. Норвегия	Руководящие принципы в области этики	Декларация	Механизм контроля отсутствует	2013
26. Польша	Правила этики	Резолюция	Саморегулирование (Комитет по этике)	1998
27. Португалия	Кодекс поведения	Резолюция (Комитет)	Механизм контроля отсутствует	2018
28. Румыния	Кодекс поведения	Резолюция	Механизм контроля отсутствует	2017
29. Сербия	Кодекс поведения	Регламент	Саморегулирование (Комитет по вопросам администрации, бюджета, мандатов и парламентского иммунитета)	2020
30. Словения	Кодекс поведения (Государственный совет)	Резолюция	Механизм контроля отсутствует	2015
31. Испания	Кодекс поведения (Конгресс депутатов и Сенат)	Регламент	Совместное регулирование (спикер + Комитет по уставным нормам для депутатов и Бюро по вопросам конфликтов интересов)	2020
32. Швеция	Кодекс поведения (Риксдаг)	Декларация	Саморегулирование (спикер Бюро парламента)	2016
33. Соединенное Королевство	Кодекс поведения (Палата лордов и Палата общин)	Резолюция	Совместное регулирование (Комитет по стандартам в общественной жизни и Уполномоченный по стандартам)	1995-1996
34. Соединенные Штаты	Кодекс поведения (Палата представителей и Сенат)	Регламент	Внешнее регулирование (Бюро по этике Конгресса)	1968
Европейский парламент	Кодекс поведения	Регламент	Саморегулирование (Консультативный комитет по вопросам поведения членов парламента)	2012

### **Дополнительная ценность, заключающаяся в кодексе поведения**

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 с большей вероятностью согласятся признать нарушения и предпримут что-нибудь для их исправления. Во-вторых, нарушители часто сомневаются, совершать ли неэтичный поступок, если считают, что все окружающие знают, что это неправильно. И, наконец, коррумпированные лица полагают, что они с большей вероятностью будут пойманы в таком окружении, которое уделяет большое внимание этичному поведению»<sup>91</sup>.

---

### **Условия для создания эффективного кодекса в Украине**

*«Системы регулирования этического поведения парламентариев будут успешными, если члены парламента будут чувствовать сопричастность этому процессу и ответственность за него. Призываю парламентские фракции и соответствующие комитеты подключиться к инклюзивному диалогу для разработки и внедрения стандартов парламентской этики в парламенте Украины».*

(Из выступления Оксаны Сыроед, бывшего вице-спикера Верховной Рады, на мероприятии БДИПЧ в Киеве в 2016 г.)

---

Кодекс также может устанавливать цели, выходящие за пределы тех требований, которые предъявляет закон, и таким образом закреплять ценности, которыми должны руководствоваться депутаты, и стандарты, к соблюдению которых парламентарии должны стремиться<sup>92</sup>. Например, эти ценности могут удерживать членов парламента от поведения, которое не является противоправным, но, тем не менее, может считаться неэтичным. Точно так же они могут способствовать поведению, благоприятному для эффективного демократического процесса<sup>93</sup>.

Кодекс поведения государственных политиков Литвы, принятый в 2006 г., регулирует основные принципы и требования в отношении поведения государственных политиков в общественной сфере и устанавливает меры контроля за поведением политиков, а также санкции за нарушения кодекса. В частности, в кодексе указано следующее: «В общественной жизни государственный политик должен придерживаться следующих принципов поведения: справедливое отношение ко всем людям, независимо от их национальности, расы, гендера, языка, происхождения, социального статуса, образования, вероисповедания, политических взглядов, возраста или любых других отличий»<sup>94</sup>.

---

91 Там же, р. 8.

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

93 Legislative Ethics and Codes of Conduct, указ. соч., сноска 31, р. 18.

94 Gender Sensitive Parliaments: A Global Review of Good Practices [Парламенты, учитывающие гендерную проблематику: глобальный обзор хорошей практики], Inter-Parliamentary Union, 2011, <https://www.ipu.org/resources/publications/reports/2016-07/gender-sensitive-parliaments>.

**Обсуждение: какие преимущества дает наличие кодекса поведения?**

Если поведение членов парламента уже регламентировано конституцией и законодательством, есть ли необходимость в кодексе поведения? Существует несколько причин, по которым такой кодекс может быть полезным.

- **Стимулирование дискуссии о культуре этики.** Составление кодекса может служить отличным поводом для начала разговора о существующих стандартах и о тех нормах, к соблюдению которых парламентарии хотели бы стремиться. В ходе такого разговора могут быть выявлены проблемные аспекты, а также достигнут консенсус по вопросу о приемлемых стандартах.
- **Простой в использовании справочник для парламентариев.** Все официальные правила объяснены в одном документе, и поэтому кодекс может стать ценным руководством для депутатов. Если будет обеспечено последовательное соблюдение стандартов, депутатам будет легче защититься от пристального внимания СМИ те аспекты своей частной жизни, которые не подпадают под действие кодекса.
- **Рекомендации и руководящие принципы для парламентариев.** Принятие кодекса поведения может предусматривать создание консультативных механизмов для депутатов, с помощью которых они могут получать разъяснения по вопросу о том, какое поведение является подобающим в конкретной ситуации.
- **Повышение подотчетности.** Кодекс устанавливает четкие стандарты, на основе которых общественность и СМИ смогут оценивать поведение отдельных депутатов и парламента в целом и призывать нарушителей к ответу.
- **Поощрение профессионализма и коллегиальности.** Один из исследователей описал кодекс поведения как «то, что используют профессионалы, чтобы заявить о себе как о профессионалах»<sup>95</sup>. Чем более уважаемой и престижной будет считаться роль парламентария, тем легче будет привлечь к этой работе достойных и высококвалифицированных лиц. Кодекс также может служить «общим знаменателем», объединяя парламентариев в ситуации, когда многие другие моменты их разделяют.
- **Гибкий документ.** Если кодекс принят в виде парламентской резолюции, можно сравнительно быстро вносить в него поправки и обновления, с тем чтобы отразить в нем 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).

95 Gilman, Stuart, Ethics Codes and Codes of Conduct as Tools for Promoting an Ethical and Professional Public Service: Comparative Successes and Lessons [Кодексы этики и кодексы поведения как инструменты в поддержку этичной и профессиональной государственной службы: сравнительные успехи и выводы], Washington, DC, PREM/World Bank, 2005, p. 4.

С точки зрения содержания кодексы могут быть составлены «на основе правил» или «на основе принципов»<sup>96</sup>. Кодекс, составленный на основе правил, содержит конкретные инструкции в отношении поведения парламентариев и обычно бывает весьма объемным документом. Кодекс, основанный на принципах, содержит только перечень принципов и ценностей, которые члены парламента должны уважать и которыми они должны руководствоваться. Как отмечает уполномоченный по стандартам Соединенного Королевства, «основанный на правилах подход может быть сложным и трудным для соблюдения, поскольку требует слишком юридического подхода к стандартам, а также может не охватывать все возможные случаи», в то время как кодекс, основанный на принципах, «может задать четкие и простые рамки, но допускает некоторую свободу толкования, что может вызвать неопределенность и разногласия»<sup>97</sup>.

Тем не менее, два эти вида кодексов не являются взаимоисключающими. Любой кодекс поведения должен основываться на определенных принципах, даже если они не выражены напрямую, и большинство кодексов содержит некоторые инструкции насчет поведения парламентариев. Помимо этого, краткие кодексы, основанные на принципах, часто сопровождаются руководствами или пособиями, содержащими более подробные объяснения. Кодекс Палаты общин Соединенного Королевства, занимающий всего четыре страницы, сопровождается намного более пространственным «Руководством по правилам, касающимся поведения членов Палаты», а кодекс Палаты представителей Соединенных Штатов дополнен 456-страничным «Пособием по этике Палаты»<sup>98</sup>.

## 2.2 Составление кодекса

Процесс составления кодекса может быть очень важным этапом, вызывающим дебаты и дискуссии по вопросу о том, какими должны быть правила для парламентариев. Он также поможет преодолеть барьеры между депутатами и обществом и выработать общее понимание того, что является правильным и неправильным поведением. Поспешные или навязанные реформы стандартов, скорее всего, будут постоянно сталкиваться с препятствиями. Напротив, регулятивные системы, получившие широкую поддержку со стороны парламентариев, будут работать, даже не требуя особых усилий, поскольку они создают среду, в которой депутаты готовы действовать этично, а общественность, как правило, доверяет парламентариям в этом вопросе.

Чрезвычайно важно, чтобы кодекс поведения не был просто навязанным документом; процесс его согласования и принятия должен проходить с участием представителей различных политических партий. Помимо этого, наилучший способ обеспечить легитимность – провести широкие консультации с самыми разными группами общества, прислушиваясь к их вопросам и предложениям, и разработать систему, учитывающую все рассмотренные аспекты. Затем следует попросить эти группы предоставить свои комментарии по поводу предложенной системы. Необходимо создать каналы коммуникации, чтобы объяснять причины принятия конкретных решений. Консультации

---

96 Review of the Code of Conduct for Members of Parliament: Consultation Paper [Обзор Кодекса поведения для членов парламента: консультативный доклад], United Kingdom House of Commons, Parliamentary Commissioner for Standards, 7 March 2011, <http://www.parliament.uk/documents/pcfs/review-of-code-of-conduct-2011/Review-of-the-code-of-conduct-2011.pdf>.

97 Там же, p.7.

98 House Ethics Manual [Руководство по этике Палаты представителей], United States House of Representatives, Committee on Standards of Official Conduct, 2008, [http://ethics.house.gov/Media/PDF/2008\\_House\\_Ethics\\_Manual.pdf](http://ethics.house.gov/Media/PDF/2008_House_Ethics_Manual.pdf).

с общественностью по поводу проекта нового кодекса или внесения изменений в уже принятый (проходящие в Интернете, а также в формате очных общественных слушаний) могут стать полезным инструментом для привлечения общества к работе над кодексом<sup>99</sup>.

Иногда политические партии играют ведущую роль в продвижении 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. Такие партии используют данную тему еще и для того, чтобы напомнить избирателям, что, в отличие от других партий, для них важно мнение людей. Однако реформы, инициированные парламентом в целом и основанные на консенсусе, может быть легче осуществлять, чем реформы, разработанные в ходе поляризованного или чрезвычайно политизированного процесса. Это подчеркивает важность участия руководства парламента и самого широкого круга парламентариев (имеющих различную гендерную принадлежность, профессиональный и другой опыт), а также лидеров политических партий; это обеспечит приверженность кодексу и ответственность за его создание и выполнение со стороны всех партий. Авторам кодекса также следует подумать о том, как обеспечить легитимность этого документа, – например, стоит 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 органов, перечисленных ниже.

- **Специально созданный для этой цели комитет.** Например, кодекс поведения Европейского парламента был составлен специальной рабочей группой, созданной по решению совещания руководителей политических фракций<sup>100</sup>.
- **Существующий парламентский комитет или офис спикера.** В Палате общин Соединенного Королевства составлением и пересмотром кодекса поведения занимается Комитет по стандартам.
- **Рабочая группа или подкомитет органа управления парламентом.** Во Франции за этот вопрос отвечает Бюро Национального собрания, а в Германии правила поведения для членов бундестага пересматривает подкомиссия Совета старейшин бундестага.

Группа разработчиков кодекса должна быть сформирована в ходе справедливого и прозрачного процесса, и чрезвычайно важно, чтобы в ее состав вошли представители всех основных политических партий, а репутация ее членов была незапятнанной (они не должны быть замешаны в скандалах или уличены в неподобающем поведении). Группа должна подавать пример другим, обеспечивая прозрачность своей работы и декларируя интересы своих членов, даже если это выходит за пределы требований для парла-

99 Например, в 2011 г. в Соединенном Королевстве проводились консультации с общественностью в целях 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/>.

100 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 парламента], European Parliament, Brussels, 31 March 2011, <https://www.europarl.europa.eu/news/nl/press-room/20110331IPR16697/ep-leaders-agree-to-develop-new-rules-for-lobbyists-and-stronger-code-for-meps>.

мента. Лучше всего, если во главе или в составе подобных групп будут известные лица, широко признанные как нравственные лидеры и вызывающие доверие общественности. Помимо этого, состав группы должен быть сбалансированным с гендерной точки зрения и должен отличаться многообразием.

Существует множество рекомендаций относительно того, как составлять кодексы поведения. Глобальный форум государственного управления ОЭСР (OECD Global Forum on Public Governance) приводит семь рекомендаций, согласно которым хороший кодекс должен быть:

- **ясным** – понятным для всех сотрудников;
- **простым** – максимально простым, хотя добросовестность и представляет собой сложную тему;
- **конкретным** – содержащим конкретные вопросы и примеры, без обобщений;
- **структурированным** – логически выстроенным вокруг ряда основных ценностей;
- **последовательным** – понятия должны использоваться последовательным образом;
- **связанным с другими документами** – содержащим перекрестные ссылки на другие документы и руководства;
- **значимым** – выходящим за пределы очевидного в целях рассмотрения вопросов, для решения которых требуются руководящие указания<sup>101</sup>.

Помимо этого, в тексте кодекса должна использоваться лексика, учитывающая гендерный фактор.

После проведения широких консультаций с общественностью и ряда последующих пересмотров проекта текста кодекса необходимо утвердить окончательный вариант посредством голосования на пленарном заседании или принятия парламентом соответствующей резолюции. Для повышения значимости кодекса и легитимности его будущего применения желательно, чтобы этот документ был принят квалифицированным большинством голосов. Это помогает повысить осведомленность парламентариев обо всех новых правилах, а также продемонстрировать приверженность парламента новым рамкам в области этических стандартов.

Помимо этого, группы составителей кодексов часто получают помощь от неправительственных или межправительственных организаций. 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, как основу для собственной версии, которая в итоге была принята парламентом<sup>102</sup>. Аналогичным образом, как отмечается далее, в Украине большой вклад в работу по составлению кодекса поведения для народных депутатов внесла неправительственная «Лаборатория законодательных инициатив» (ЛЗИ). Далее приведены два примера помощи парламентам в этой сфере со стороны ОБСЕ – в Албании и Украине.

101 Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation [На пути к созданию прочной основы для этического поведения: инструменты, процессы, структуры и условия для реализации], OECD, 23 April 2009, [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).

102 Телефонное интервью с Валтсом Калныньшем (Valts Kalnins), Центр общественной политики PROVIDUS, 17 февраля 2012 г.

**Албания: Присутствие ОБСЕ в Албании и БДИПЧ оказали поддержку Народному собранию Албании в принятии кодекса поведения**

БДИПЧ ОБСЕ содействовало усилиям, осуществлявшимся с 2012 г. Присутствием ОБСЕ в Албании, в целях поддержки составления и принятия Кодекса поведения для депутатов Народного собрания Албании. На протяжении длительного периода ОБСЕ оказывало помощь путем предоставления экспертных знаний и организации диалога между соответствующими сторонами. Итогом этого процесса стало успешное принятие кодекса поведения Народным собранием в апреле 2018 г.

Если говорить более конкретно, то начало оказания поддержки Албании со стороны ОБСЕ приходится на 2013 год. Организацией был проведен анализ соответствующих положений правовой базы государства; были выявлены системные проблемы; представлены примеры международной хорошей практики; проведены переговоры с членами Народного собрания в целях продвижения идеи о создании рабочей группы по составлению кодекса, а также организованы консультативные совещания по рассмотрению черновых вариантов кодекса с участием депутатов и представителей гражданского общества и СМИ. Экспертная поддержка со стороны БДИПЧ была оказана на этапе составления кодекса, и итоговая редакция этого документа была подготовлена на основе международной хорошей практики в данной области.

Новый кодекс представляет собой документ, который затрагивает множество аспектов и содержит четкие и комплексные стандарты, обеспечивающие эффективное функционирование демократической системы. Наличие таких стандартов помогает другим институтам осуществлять контроль за деятельностью депутатов и парламента в целом. Кодекс является важным справочным документом для СМИ и гражданского общества, которые наблюдают за парламентской и политической жизнью страны и рассказывают о ней общественности. При этом гарантируемый кодексом принцип прозрачности защищает депутатов и Народное собрание в целом от ложных обвинений в нарушениях. Принятие кодекса поведения депутатами парламента Албании стало свидетельством того, что они чувствуют ответственность за результаты работы парламента, а также их уважения к ценностям парламентаризма.

Принятый кодекс поведения содержит положения, касающиеся таких вопросов, как поведение в зале заседаний, конфликты интересов, декларирование имущества и использование парламентских ресурсов, принципы гендерного равенства и правила трудоустройства депутатов после окончания срока их полномочий. Также кодексом поведения предусмотрена подготовка дополнительного «Руководства по применению кодекса» – документа, в котором будут более подробно объяснены его положения. В связи с этим Присутствие ОБСЕ в Албании и БДИПЧ продолжают консультировать Народное собрание Албании по вопросам составления такого руководства, обращают внимание на примеры хорошей практики из других государств-участников ОБСЕ и используют рекомендации на данную тему, высказанные во Втором докладе о выполнении обязательств Албанией, подготовленном группой GRECO при Совете Европы<sup>103</sup>.

---

103 Решение № 61 «О принятии Кодекса поведения для членов Народного собрания Республики Албания», 2018 г. (алб. яз.).

---

**Украина: подготовительные шаги – повышение осведомленности о вопросах парламентской этики**

Содействие процессу реформы этических стандартов и разработке кодекса поведения для депутатов Верховной Рады Украины является одним из основных направлений работы БДИПЧ в этой стране. С 2013 г. Бюро совместно с «Лабораторией законодательных инициатив» (ЛЗИ) и программой Агентства Соединенных Штатов по международному развитию (USAID) «Ответственная, подотчетная и демократическая ассамблея» (Responsible Accountable Democratic Assembly – RADA) ведут работу по повышению осведомленности о реформе этики и содействуют диалогу по вопросу о принятии кодекса поведения парламентом Украины. В рамках данной реформы также была оказана поддержка принятию предварительной дорожной карты в области реформы этических стандартов в парламенте, а также был опубликован доклад «Кодекс поведения для парламентариев: европейские хорошие практики, украинская реальность и перспективы».

В рамках первоначальных усилий по формированию интереса к этой теме и политических условий для реформы парламентской этики БДИПЧ в 2015 г. совместно с Украинским независимым центром политических исследований провело опрос в фокус-группах. Темой исследования стал уровень осознания обществом того факта, что этических норм, регулирующих профессиональную деятельность депутатов парламента, не существует, а также изучение отношения общества к этой проблеме. В рекомендациях, сформулированных в итоговом отчете «Проблемы парламентской этики в опросах общественного мнения», особое внимание было уделено гендерным аспектам парламентской этики.

**Формирование политической поддержки со стороны различных партий.** Опираясь на результаты проведенной работы, в декабре 2015 г. БДИПЧ и его партнеры провели в Верховной Раде дискуссии на тему профессионально-этических стандартов, уделив особое внимание вопросу о разработке кодекса поведения. Бюро также попросило действующих и бывших членов парламентов Соединенного Королевства и Швеции поделиться своим опытом участия в разработке такого кодекса.

Работа по обеспечению политической поддержки продолжилась в 2016 г., когда БДИПЧ и его партнеры сосредоточили свои усилия на создании коалиции в поддержку реформы парламентской этики с участием гражданского общества, политиков, депутатов, государственных должностных лиц и международных субъектов. В марте 2016 г. Бюро совместно с программой RADA (USAID) и Парламентским комитетом ассоциации ЕС-Украина провело дебаты в Европейском парламенте в Брюсселе на тему «Этические стандарты для парламентариев как способ укрепления доверия общества и подотчетности». Помимо этого, в сотрудничестве с ЛЗИ и программой RADA в июле и октябре 2016 г. БДИПЧ организовало два мероприятия в Верховной Раде, посвященные парламентской этике. Этот диалог позволил депутатам Верховной Рады достичь консенсуса по различным вопросам, связанным с кодексом поведения, в том числе по таким вопросам, как конфликт интересов, лоббирование, декларирование подарков и имущества, а также надзор. В целях содействия дискуссии БДИПЧ при поддержке Тартуского университета (Эстония) использовало специально разработанные ценностные ролевые игры<sup>104</sup>, а также провело разбор ряда конкретных случаев из практики, иллюстрирующих различные этические дилеммы.

---

104 Ценностная ролевая игра – это инструмент диалога, который в контексте данного проекта БДИПЧ был использован для достижения консенсуса среди народных депутатов по вопросу о ценностях и нормах в целях дальнейшей разработки кодекса поведения для парламентариев Украины.

**Кодификация норм и поддержка рабочей группы.** В 2017 г. ЛЗИ и БДИПЧ организовали серию дискуссий, в ходе которых депутаты Верховной Рады, представители гражданского общества и другие участники при поддержке международных экспертов обменялись мнениями по различным проблемам в сфере этики.

В рамках последнего этапа подготовки кодекса поведения к принятию «Лаборатория законодательных инициатив» составила всеобъемлющий свод действующих законодательных актов, имеющих отношение к стандартам поведения, с тем чтобы положения этих законов были использованы в качестве основы для ссылок на нормы законодательства в тексте кодекса. В процессе изучения положений законодательства стали очевидными преимущества наличия единого кодекса, который мог бы служить для депутатов руководящим документом в различных ситуациях, а для общества – доступным справочным документом, помогающим призвать парламентариев к ответу в случае их неправомерного поведения.

В период после парламентских выборов, прошедших в Украине в 2019 г., БДИПЧ ОБСЕ по-прежнему было готово к сотрудничеству с ЛЗИ и программой RADA (USAID) в целях содействия созданию в парламенте рабочей группы, отвечающей за составление кодекса, и оказания помощи этому процессу путем предоставления экспертной поддержки и результатов сравнительного анализа в данной сфере.

---

#### **Реализация кодекса: вопросы для анализа**

- Должен ли кодекс иметь статус закона или же он должен носить только рекомендательный характер?
  - Должен ли кодекс включать в себя общее изложение ценностей и/или принципов?
  - Должны ли члены парламента, приступая к своим обязанностям, публично принять на себя обязательство соблюдать кодекс – например, дав 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 Содержание кодекса: что подлежит регулированию**

### **2.3.1 Поведение в зале заседаний**

#### **Регулирование участия в дебатах**

Хотя данный вопрос не связан напрямую с проблемой добросовестности, важно, чтобы регламентом палаты были установлены правила поведения депутатов во время работы парламента. Согласно «Руководству по парламентской этике и поведению», подготовленному Глобальной организацией парламентариев против коррупции и Вестминстерским фондом за демократию, такие правила являются «краеугольным камнем» любого режима этики, и особенно с учетом вероятности следующей ситуации:

«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»<sup>105</sup>.

Решить эту проблему возможно при помощи таких мер, как введение практики кратких дебатов до начала обсуждения повестки (с ограничением по времени) – например, один раз в неделю – либо установление ограничения на продолжительность ответной реплики. Также у спикера обычно есть полномочия выносить депутатам предупреждения, если они отклоняются в своих выступлениях от обсуждаемой темы.

Изменения в регламенте помогают повысить эффективность работы парламента и обеспечить справедливое распределение парламентского времени, в том числе с учетом гендерного фактора. При этом необходимо поощрять и самих парламентариев ответственно относиться к соблюдению правил. 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; один из представителей республиканцев позже обвинил лидеров своей собственной партии в том, что они пытались подкупить спикера и в течение этого промежутка времени угрожали ему с целью получить его голос<sup>106</sup>. Подобные явления могут очень сильно навредить парламентской практике.

Помимо этого, уделяется все больше внимания вопросу о том, насколько справедливо распределяется время, предоставляемое для выступлений в парламенте, между депутатами мужского и женского пола. Например, в Финляндии один из депутатов в течение месяца письменно фиксировал, сколько раз во время парламентских дебатов слово предоставлялось женщинам, а сколько – мужчинам. В руководящих указаниях для спикера по вопросу о распределении времени для выступлений тема гендерного баланса не фигурировала. Заметив, что баланс не соблюдается, а женщинам часто предоставляют слово ближе к концу дебатов, когда большинство депутатов и журналистов уже покинуло зал заседаний, депутат направил запрос в президиум парламента. Это не привело к сколько-нибудь существенному пересмотру руководящих указаний для спикера, однако за время работы следующего созыва парламента практика распределения времени для выступлений, как представляется, улучшилась.

### **Правила в отношении посещения заседаний и голосования**

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 этим законом, депутаты, пропустившие более 21 заседания, лишаются части парламентских выплат<sup>107</sup>. Правила, требующие присутствия на заседаниях или устанавливающие высокий кворум, могут предотвратить такой вид мошенничества, как голосование

---

105 *Handbook on Parliamentary Ethics and Conduct – A Guide for Parliamentarians*, указ. соч., сноска 23, р. 6.

106 См. главу 1 в публикации: 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.

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

«за другого», когда парламентарии голосуют за отсутствующих коллег. Проголосовать за другого депутата особенно легко при электронном голосовании, поскольку в этом случае требуется всего лишь нажать на кнопку. 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, а не с мнением отсутствующих коллег. Также имели место случаи, когда члены парламента настраивали свои пульты для голосования таким образом, чтобы можно было голосовать дистанционно.

Проблема голосования «за другого» существует в ряде государств-участников ОБСЕ, и в Интернете можно найти многочисленные видеозаписи, на которых видно, как депутаты голосуют на нескольких пультах подряд. Хотя некоторые пытаются оправдать подобную практику, уверяя, что она позволяет повысить эффективность работы парламента, не влияя при этом на исход голосования, подобные действия, несомненно, создают большие возможности для злоупотреблений<sup>108</sup>. В некоторых странах (например, в Болгарии<sup>109</sup> и Грузии<sup>110</sup>) такой способ голосования запрещен регламентом парламента. Устав Сейма Литовской Республики также предостерегает от «недобросовестности при голосовании»<sup>111</sup>. В связи с этим в тех государствах, где такие действия запрещены, можно рассмотреть вопрос о санкциях против парламентариев, голосующих за своих коллег, или против тех, кто просит других депутатов проголосовать вместо них.

Правила в отношении посещаемости заседаний должны учитывать различия в потребностях и увеличивающееся многообразие состава депутатов. В издании БДИПЧ «Гендерное равенство на выборных должностях: шестиступенчатый план действий» отмечается следующее:

«[Н]едостаточно 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»<sup>112</sup>.

Примером таких «гендерно-чувствительных» правил и процедур является предоставление возможности голосовать депутатам, находящимся в отпуске по уходу за ребенком или другим членом семьи. Еще один пример – недавнее решение Сената Соединенных Штатов, направленное на то, чтобы облегчить участие депутатов, являющихся молодыми родителями, в работе законодательного органа. В апреле 2018 г. Сенат единогласно

108 См., например, статью о практике голосования «за товарища» в законодательном собрании штата Теннесси: Kraus, Jennifer, House Speaker Reacts to 'Ghost Voting' Story, NewsChannel5 Nashville website, 7 September 2015, <https://www.newschannel5.com/news/newschannel-5-investigates/house-speaker-reacts-to-ghost-voting-story>.

109 Правила организации и процедуры Национального собрания (2012), веб-сайт Национального собрания Болгарии, 20 апреля 2018 г., статья 10/2, <http://www.parliament.bg/en/rulesoftheorganisations/> (англ. яз.).

110 Регламент Парламента Грузии от 6 декабря 2018 г., статья 95, п. 8. <https://www.matsne.gov.ge/ru/document/view/4401423?publication=20>.

111 Статут Сейма Литовской Республики от 19 декабря 2019 г., статья 20, п. 2. <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt?jfwid=39x&documentId=471f6e802ba211ea8f0dfdc2b5879561&category=TAD>.

112 *Гендерное равенство на выборных должностях: шестиступенчатый план действий*. Варшава, БДИПЧ, 2011, с. 59. <https://www.osce.org/ru/odihr/80989>.

постановил, что любой сенатор при необходимости может брать с собой своего ребенка младенческого возраста (не старше одного года) в зал заседаний во время голосования. Ранее в Сенате присутствие детей в зале заседаний было полностью запрещено, и вследствие этого сенаторы, недавно ставшие родителями, испытывали трудности при выполнении своих конституционных обязанностей в виде участия в голосовании по вопросам, имеющим общенациональное значение<sup>113</sup>.

### **Правила в отношении лексики, используемой в зале заседаний**

Многие кодексы поведения содержат обязательство для парламентариев обращаться с коллегами уважительно и использовать соответствующую парламентскую лексику. Обычно запрещается использование оскорбительных или дискриминирующих слов и выражений. Эти положения создают условия для повышения качества парламентских дебатов, а также обеспечивают доброжелательную атмосферу, в которой хорошо себя чувствуют представители самых разных групп населения, в том числе меньшинств и других недостаточно представленных групп. Эти группы с большей вероятностью страдают от дискриминирующей или оскорбительной лексики.

Кодекс поведения парламента Латвии обязывает депутатов избегать «слов, жестов и других действий, которые могут быть оскорбительными», а также «обидных и иных неподобающих заявлений, которые могут опорочить Сейм»<sup>114</sup>. Кодекс также направлен 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»<sup>115</sup>. Кодекс также содержит запрет на использование оскорбительных жестов и на появление в общественных местах в нетрезвом виде<sup>116</sup>.

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 не допускать использования парламентариями оскорбительных или грубых слов и выражений, а также взаимных обвинений во лжи, нахождения 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

113 Historic Rules Change Allows New Parents to Bring Their Children onto Senate Floor for First Time [Историческое решение об изменении правил впервые позволит молодым родителям брать своих детей в зал заседаний Сената], вебсайт сенатора США Тэмми Дакворт (Tammy Duckworth), 18 апреля 2018 г., <https://www.duckworth.senate.gov/news/press-releases/historic-senate-rules-change-allows-new-parents-to-bring-their-children-onto-senate-floor-for-first-time>.

114 Rules of Procedures of the Saeima – Code of Ethics for Members of the Saeima of the Republic of Latvia [Регламент Сейма – кодекс этики для членов Сейма Латвийской Республики], веб-сайт Сейма Латвийской Республики, 2019, Article 7, <https://www.saeima.lv/en/legislative-process/rules-of-procedure>.

115 Там же, Article 8.

116 Там же, Article 14.

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 использовал знаменитое выражение «терминологическая неточность» вместо слова «ложь»<sup>117</sup>.

Правила ведения дебатов Палаты общин Канады 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, а также кому адресованы данные слова, степень их провокационности и, самое важное, – вызвали ли эти высказывания 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»<sup>118</sup>.

Также следует рассмотреть возможность введения правил, запрещающих неподобающие реакции на высказывания других депутатов в зале заседаний, – в том числе неприличные жесты и звуки с сексуальным подтекстом или без него, свист и «воздушные поцелуи». Например, Парламентская ассамблея Совета Европы выступила с призывом к национальным парламентам «призвать членов парламента не использовать лексику, имеющую сексистский оттенок, и не прибегать к сексистским стереотипам в рамках своей парламентской деятельности»<sup>119</sup>.

В этих случаях исключительно важную роль играет спикер парламента. В 2017 г. Европейский парламента принял резолюцию о борьбе с сексуальными домогательствами и насилием в ЕС, в которой он напрямую обратился с призывом в адрес председателя и администрации парламента принять ряд мер в этой сфере<sup>120</sup>.

В марте 2018 г. тогдашний министр иностранных дел Соединенного Королевства получил выговор от спикера Палаты общин за употребление сексистских выражений. Спикер прервал выступавшего министра после того, как тот упомянул министра иностранных дел теневого кабинета, использовав титул и фамилию ее супруга, несмотря на то, что она использует свою девичью фамилию. Спикер назвал такое высказывание «неподобающим» и сексистским, добавив, что к членам парламента надлежит обращаться по

117 Unparliamentary Language [Непарламентские выражения], сайт Палаты общин Соединенного Королевства, <http://www.parliament.uk/site-information/glossary/unparliamentary-language/>.

118 Rules of Order and Decorum, Third Edition – Unparliamentary Language [Регламент и правила этикета, третье издание – Непарламентские выражения], веб-сайт Палаты общин Канады, 2017, [https://www.ourcommons.ca/About/ProcedureAndPractice3rdEdition/ch\\_13\\_3-e.html#13-3-7](https://www.ourcommons.ca/About/ProcedureAndPractice3rdEdition/ch_13_3-e.html#13-3-7).

119 ПАСЕ, резолюция 1751 (2010) «Борьба с сексистскими стереотипами в СМИ», п. 7.4, [https://www.coe.int/T/r/Parliamentary\\_Assembly/\[Russian\\_documents\]/\[2010\]/%5bJun2010%5d/Res1751\\_rus.asp](https://www.coe.int/T/r/Parliamentary_Assembly/[Russian_documents]/[2010]/%5bJun2010%5d/Res1751_rus.asp).

120 European Parliament Resolution of 26 October 2017 on Combating Sexual Harassment and Abuse in the EU (2017/2897(RSP)) [Резолюция Европейского парламента от 26 октября 2017 г. о борьбе с сексуальными домогательствами и насилием в ЕС], <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P8-TA-2017-0417&language=EN&ring=B8-2017-0579>.

их собственным именам, а не титулам их супругов. После этого министр иностранных дел принес извинения за свой «непреднамеренный сексизм»<sup>121</sup>.

В кодексе поведения должны быть предусмотрены санкции за употребление неподобающих выражений, и они должны варьироваться от мягких мер (требование извинений от депутата) до самых строгих (временное лишение полномочий). Например, Кодекс поведения в отношении проблемы сексуальных домогательств для членов Палаты общин Канады содержит определение понятия «сексуальные домогательства», под которым понимаются «любые действия сексуального характера, в том числе замечания, жесты или прикосновения, будь то однократные или повторяющиеся, если имеются основания ожидать, что они могут быть восприняты как оскорбительные или унижительные». Значимым (хотя и необязательным) фактором при рассмотрении жалоб на домогательства будут считаться неравное соотношение властных полномочий между автором жалобы и ответчиком или любое имевшее место злоупотребление властью со стороны ответчика. В разделе 7 кодекса Канады также приводятся следующие обучающие примеры:

«Определение понятия «сексуальные домогательства» содержится в разделе 2. Данный раздел не расширяет и не сужает это определение; он приводится здесь сугубо для обучающих целей. Не ограничивая определение понятия «сексуальных домогательств», такие домогательства могут включать следующее:

- (а) требования сексуальных услуг или насильственные действия сексуального характера;
- (б) неподобающие или нежелательные физические контакты – например, прикосновения, похлопывания или щипки;
- (в) оскорбительные замечания, жесты или розыгрыши сексуального характера, вызывающие ощущение дискомфорта или стыда;
- (г) неподобающие вопросы или замечания о сексуальной жизни лица.

Сексуальные домогательства могут иметь место, например, во время командировки членов парламента или на светском мероприятии»<sup>122</sup>.

## Дресс-код

В кодекс поведения также могут быть включены правила или рекомендации в отношении дресс-кода, то есть стиля одежды членов парламента в зале заседаний и во время выполнения ими 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 могут иметь и политическое значение – например, если депутаты от экстремистских или националистических партий носят в парламенте униформу или свои идеологические символы. Можно предположить, что это делается с целью популяризировать определенную идеологию за счет легитимно-

121 Boris Johnson Told Off by Speaker for 'Sexism' [Спикер сделал замечание Борису Джонсону за «сексизм»], BBC News website, 27 March 2018, <http://www.bbc.com/news/uk-politics-43557516>.

122 Code of Conduct for Members of the House of Commons: Sexual Harassment Between Members [Кодекс поведения для членов Палаты общин: сексуальные домогательства среди членов палаты], STANDING ORDERS of the House of Commons — Consolidated version as of January 1, 2021, Canadian House of Commons, <https://www.ourcommons.ca/about/standingorders/appa2-e.htm>.

сти института парламента; такая практика может быть оскорбительной для других депутатов или для общественности.

В Соединенном Королевстве, например, дресс-код Палаты общин с годами становится все менее строгим. До 1998 года любой член Палаты, желающий выступить с репликой по порядку ведения заседания, был обязан надевать цилиндр. В 2017 г. спикер Палаты общин отменил обязательное ношение пиджаков и галстуков депутатами мужского пола в зале заседаний. При этом от членов парламента ожидают, что они не будут размещать на своей одежде какие-либо лозунги или использовать одежду как средство для политического высказывания.

---

### **Реализация кодекса: вопросы для анализа**

- *Имеют ли место какие-либо практики, нарушающие работу парламента?*
  - *Следует ли включать в кодекс правила, касающиеся базовых аспектов парламентарской процедуры?*
  - *Должны ли вопросы поведения регулироваться официальными правилами, включенными в кодекс, или неформальными нормами?*
  - *В достаточной ли степени учитывают правила, регулирующие использование парламентарской лексики и поведение парламентариев, потребности самых разных групп многообразного общества, в том числе меньшинств?*
- 

### **2.3.2 Конфликт интересов**

Одна из основных целей регулирования профессионального поведения состоит в недопущении (или ограничении) конфликтов 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»<sup>123</sup>.

Поскольку парламентарии являются государственными должностными лицами, на них распространяются обязанности, вытекающие из Конвенции против ООН против коррупции, в том числе необходимость на регулярной основе декларировать имущество и доходы<sup>124</sup>.

Кодекс поведения часто требует от депутатов обязательства ставить государственные интересы выше личных, однако более подробно это обязательство нередко регулируются другими правилами и инструментами. Об этом свидетельствуют доклады, подготовленные GRECO в рамках четвертого оценочного раунда, в которых каждому оцениваемому государству была высказана как минимум одна рекомендация, касаю-

---

123 Руководство ОЭСР по разрешению конфликтов интересов на государственной службе. Париж, ОЭСР, 2003, с. 4, <https://www.oecd.org/gov/ethics/49106105.pdf>.

124 КПК ООН, указ. соч., сноска 19, статья 8, пункт 5.

щаяся конфликтов интересов у членов парламента. В этих рекомендациях затрагиваются такие вопросы, как отчетность о финансовых и внешних интересах; деятельность, несовместимая со статусом депутата, а также специальное декларирование конфликтов интересов. В то время как обычное декларирование интересов в период проведения оценки уже стало общепринятой практикой, в рекомендациях GRECO неоднократно упоминается именно внедрение систем специального декларирования. Из этого можно сделать вывод, что государствам-членам все еще необходимо совершенствовать механизмы реагирования на конфликты интересов, возникающие в течение срока полномочий депутатов.

Существует два основных подхода к регулированию конфликтов интересов. Один состоит в запрете для парламентариев занимать определенные должности; это делается при помощи соответствующих положений конституции или принятия специальных законов о несовместимости должностей или конфликте интересов<sup>125</sup>. Такой подход подразумевает, что определенные функции по сути несовместимы с депутатским мандатом и/или что нельзя полагаться на то, что парламентарии будут выносить решения независимо от собственных интересов. Другой метод заключается в том, чтобы позволить депутатам иметь другие интересы, но требовать их декларирования в реестрах интересов и/или заявления о них перед выступлением в парламенте по вопросам, связанным с этими интересами. Данная модель дает депутатам определенные дискреционные полномочия в отношении самостоятельного определения того, существует ли риск конфликта интересов; однако проведенные исследования позволяют предположить, что требование о раскрытии информации об интересах не всегда должным образом выполняется<sup>126</sup>. Раскрытие такой информации 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:

«В целях успешной борьбы с коррупцией парламенты в качестве высшего политического органа и контрольной инстанции страны должны там, где это возможно, ... ввести ежегодную систему установления имущественных доходов парламентариев и их близких родственников»<sup>127</sup>.

Однако эффективность раскрытия этой информации в конечном итоге зависит от возможностей и потенциала общественности, СМИ и гражданского общества в области проверки обнародованной информации об интересах и вынесения заключения о том, имел ли место конфликт интересов. На практике государства часто совмещают два указанных подхода, запрещая депутатам иметь некоторые интересы, но разрешая иметь другие – при условии раскрытия информации о них. Есть и промежуточный подход,

125 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 разработан и принят потому, что «Акт о предотвращении коррупции» был сочтен недостаточным для этой сферы. В этот закон неоднократно вносились изменения, последний раз – в 2015 г.

126 У. Гай и П. Леопольд отмечают следующее: «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).

127 ПАСЕ, Резолюция № 1214 «О роли парламента в борьбе с коррупцией», 2000, [https://www.coe.int/T/r/Parliamentary\\_Assembly/\[Russian\\_documents\]/\[2000\]/\[Avril\]/Resol1214.asp](https://www.coe.int/T/r/Parliamentary_Assembly/[Russian_documents]/[2000]/[Avril]/Resol1214.asp).

используемый в Швеции, где депутатам разрешается иметь определенные интересы, но требуется, чтобы парламентарии не участвовали или отказывались от участия в дебатах и голосовании в случае возможного конфликта интересов<sup>128</sup>. В Канаде, где существует специальный «Кодекс о конфликте интересов», некоторые положения регламента Палаты представителей запрещают членам Палаты голосовать по вопросам, в которых у них имеется «непосредственный финансовый интерес»<sup>129</sup>.

В парламенте Финляндии декларирование частных интересов депутатами оставалось добровольным до 2015 г., когда в регламент были внесены поправки, сделавшие такое декларирование обязательным. Цель этих поправок заключалась в повышении открытости и прозрачности в отношении частных интересов членов парламента. Президиум парламента выпустил подробные инструкции по декларированию частных интересов. При проверке полномочий депутатов им выдают форму для декларирования интересов, которую они должны заполнить и вернуть в администрацию парламента в течение двух месяцев. Администрация ведет реестр задекларированных частных интересов, который также публикуется на веб-сайте парламента. На личной странице каждого депутата, наряду с информацией о его членстве в комитетах и работе в других структурах, куда он был назначен парламентом, указан список задекларированных им интересов. Существенные изменения частных интересов, произошедшие в период исполнения обязанностей депутата, должны быть задекларированы в двухмесячный срок с момента таких изменений<sup>130</sup>.

### **Законы о несовместимости должностей**

В различных странах региона ОБСЕ существует разное отношение к совмещению государственных и частных должностей. Италию, Канаду, Соединенное Королевство и Францию 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 законодателей частных интересов<sup>131</sup>. Соответствующие государственные посты могут включать должность министра кабинета, мэра города или округа, члена регионального собрания или руководителя государственного предприятия. Государственные должности, которые чаще всего считаются несовместимыми с депутатским мандатом, – это должность судьи, прокурора, военнослужащего, а также должность в исполнительных органах регионального и муниципального уровня. Обычно считается особенно важным обеспечить разделение полномочий между теми, кто создает законы, и теми, кто занимается их толкованием и применением.

128 Шведский закон 1996 г. «О регистрации занятий и экономических интересов членов парламента» 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». Цит. по: National Democratic Institute, *Legislative Ethics: a Comparative Analysis*, Legislative Research Series Paper #4, Washington DC, 1999, p. 8, [https://www.ndi.org/sites/default/files/026\\_ww\\_legethics.pdf](https://www.ndi.org/sites/default/files/026_ww_legethics.pdf).

129 House of Commons Procedures and Practice – Responsibilities and Conduct of Members [Процедуры и практика Палаты общин – обязанности и поведение членов Палаты], Parliament of Canada, 2009, <https://www.ourcommons.ca/procedure-book-livre/document.aspx?sbdid=2ae20cbe-e824-466b-b37c-8941bbc99c37&sbpid=2a73c573-7a64-4c90-b4ab-72ab7830dbbd>.

130 Private Interests of MPs [Частные интересы членов парламента], веб-сайт парламента Финляндии, <https://www.eduskunta.fi/EN/kansanedustajat/sidonnaisuudet/Pages/default.aspx>.

131 Stark, Andrew, Canada's Upside-Down World of Public-Sector Ethics [Перевернутый мир этики в государственном секторе Канады], *International Public Management Journal*, Vol. 8, No. 2, 2005, pp. 187-207.

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

- в некоторых странах, где члены парламента могут быть назначены министрами кабинета, существуют опасения, что выполнению их обязанностей по контролю за исполнительной властью может помешать тот факт, что они являются членами правительства или стремятся ими стать<sup>132</sup>;
- если вторая должность является выборной, аргументом может быть то соображение, что забота о переизбрании на одной должности может повлиять на решения, принимаемые в ходе работы на другой должности;
- может считаться неправильным, когда один человек получает две зарплаты из государственных средств.

Что касается частных интересов, то во многих западноевропейских странах считается нормой, когда члену парламента позволено получать доход, работая на другой работе или занимаясь бизнесом, однако обычно 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, указанные в цифрах или в процентах. Член Конгресса может иметь побочный доход, не превышающий 15% зарплаты чиновников II разряда (уровень заработной платы для старших федеральных должностных лиц в Соединенных Штатах).

Группа GRECO предложила различные рекомендации по этим вопросам для Азербайджана, Армении, Греции, Румынии, Турции и Украины. В рекомендациях подчеркивается необходимость создания систем, позволяющих эффективно добиваться соблюдения правил в отношении внешней занятости, несовместимой с государственной должностью, и не оставляющих «лазеек» для обхода этих правил.

---

132 Около одной пятой членов парламента Соединенного Королевства работают в правительстве или зависят от исполнительной власти с точки зрения получения министерских постов. См.: *Smaller Government: What do Ministers do?* [Менее крупное правительство: что делают министры?], United Kingdom House of Commons, Public Administration Committee, 2011, <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201011/cmselect/cmpubadm/530/53002.htm>.

Рис. 6. Диапазон возможных интересов членов парламента



В некоторых странах депутатам парламента напрямую запрещается владеть или управлять частным бизнесом в течение срока их полномочий: например, в Армении членам парламента запрещено заниматься «предпринимательской деятельностью». В Польше у депутатов есть множество ограничений на экономическую деятельность, связанную с госпредприятиями; они также не должны участвовать в экономической деятельности, позволяющей им получать доход от государственного имущества или от госзаказов.

Подобные ограничения не позволяют государственным должностным лицам злоупотреблять своим служебным положением ради личной выгоды, а также ограничивают доступ влиятельных бизнесменов к конфиденциальной государственной или административной информации. Помимо этого, они помогают не допустить ситуаций, когда представители бизнеса будут изначально стремиться в парламента только для того, чтобы получить иммунитет от преследования и защитить свои коммерческие интересы.

Если депутатам разрешается заниматься консалтингом во время работы в парламенте, возникают опасения и по поводу того, что на них может быть оказано влияние в вопросах работы над текстами законов и голосования. По этой причине в 2017 г. во Франции особым решением был введен запрет на оказание депутатами консультационных услуг определенным компаниям – прежде всего финансового сектора и сектора государственных сбережений. Также им было запрещено работать на зарегистрированные лоббистские компании в качестве лоббистов<sup>133</sup>.

133 <https://www.france24.com/en/20170729-france-macron-public-life-bill-politics-fraud-nepotism>.

Как видно из таблицы 5, приведенной ниже, практика в этой области значительным образом различается в разных странах региона ОБСЕ.

Таблица 5. Совместимость различных видов интересов с ролью законодателя<sup>134</sup>

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

\* В процессе обсуждения.

\*\* На время депутатских полномочий права управления должны быть переданы трастовому менеджменту<sup>135</sup>.

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

\*\*\*\* Несовместимо, если предприятие является государственным.

## Инструменты для декларирования интересов и раскрытия информации о них

Существуют два основных инструмента для раскрытия информации о потенциальных конфликтах интересов – реестры интересов и декларирование имущества.

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 после этого распространились и на другие страны. Однако формат реестров в значительной степени изменился: все чаще используются онлайн-реестры, которые рекомендованы Организацией по экономическому сотрудничеству и развитию (ОЭСР)<sup>136</sup>.

<sup>134</sup> Таблица составлена на основе информации из базы данных Межпарламентского союза и соответствующих национальных конституций и законов. Страны были выбраны таким образом, чтобы можно было проиллюстрировать различные подходы. Следует отметить, однако, что подобную информацию трудно собирать, поскольку она часто содержится в целом ряде различных законодательных актов, и сложно сравнивать эти правила из разных стран ввиду несовпадения определений различных должностей.

<sup>135</sup> Такое решение используется очень часто. См. подробную информацию об этой модели доверительного управления: <https://oge.gov/Web/oge.nsf/Resources/Qualified+Trusts>.

<sup>136</sup> ОЭСР, Декларации активов для государственных служащих: инструмент для предотвращения коррупции, указ. соч., сноска 28, с. 7.

Виды интересов, подлежащие регистрации (или декларированию) могут различаться, однако обычно это доход (зарплата, дивиденды с акций, гонорары за предоставление консультационных услуг, выполнение обязанностей члена совета директоров, спонсорская поддержка), подарки и знаки признательности, а также неденежные интересы. В Нидерландах существует три отдельных реестра, к каждому из которых общественность имеет свободный доступ. Один реестр отражает непарламентские доходы и должности, второй – командировки за границу, не оплачиваемые парламентом, а третий – подарки<sup>137</sup>.

Важно помнить, что даже мысль о возможном конфликте интересов может нанести ущерб репутации депутата. Может быть невозможно доказать, что определенный интерес так или иначе повлиял на конкретное принятое решение, но одно только подозрение способно подорвать легитимность члена парламента. В связи с этим правила должны включать пункт о том, что от законодателей требуется декларирование любых посторонних интересов, которые с достаточным основанием могут быть сочтены факторами, влияющими на их действия<sup>138</sup>. В этом контексте депутаты должны подавать такие декларации не только при вступлении в должность либо через регулярные промежутки времени после этого, но и во внеочередном порядке – в случае возникновения нового возможного конфликта интересов.

Во Франции члены парламента должны подавать электронные декларации о своих интересах и имуществе в Верховный совет по прозрачности общественной жизни. После получения деклараций Верховный совет запрашивает заключение налоговых органов по этим декларациям. Затем, когда декларации прошли проверку, они обнародуются, а в случае обнаружения несоответствий к ним прилагается публичное заявление. Декларации об интересах публикуются в открытом доступе на веб-сайте парламента Франции, тогда как с декларациями об имуществе депутатов можно ознакомиться только при личной явке в определенные государственные учреждения (доступа к ним через Интернет извне этих структур не предоставляется).

**Декларирование имущества** представляет собой сравнительно новый подход, который уже становится очень распространенным. От депутатов требуется предоставить подробную информацию о своем благосостоянии или имуществе при вступлении в должность члена парламента и при уходе с этой должности; в некоторых случаях также требуется ежегодно обновлять эту информацию. Декларации позволяют оценить, не приумножает ли депутат свое состояние или имущество, используя неизвестные источники средств. Требование о декларировании имущества часто распространяется на государственных должностных лиц, а также лиц, занимающих должности выбранных представителей. Помимо этого, существует тенденция 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 перед другими сторонами. Конвенция ООН против коррупции требует от государств-участников использовать меры и системы, обязывающие должностных лиц предоставлять соответствующим органам декларации, помимо прочего, о внеслужебной деятельности, занятости в других местах, инвестициях, активах и о существенных подарках или выгодах, в связи с которыми

137 Rules of Procedure, House of Representatives of the Netherlands, Chapter XIII: Registers [Регламент Палаты представителей Нидерландов, глава XIII «Реестры»], June 2018. Никаких официальных санкций за невключение какой-либо информации в список не предусмотрено, [https://www.houseofrepresentatives.nl/sites/default/files/atoms/files/180626-reglement\\_van\\_orde\\_engels.pdf](https://www.houseofrepresentatives.nl/sites/default/files/atoms/files/180626-reglement_van_orde_engels.pdf).

138 *Handbook on Parliamentary Ethics and Conduct – A Guide for Parliamentarians*, указ. соч., сноска 23.

может возникать конфликт интересов, касающийся их функций в качестве публичных должностных лиц<sup>139</sup>.

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

Электронная подача деклараций помогает значительно улучшить соблюдение требований в отношении раскрытия информации, снизить административные расходы и расширить доступ к информации и подотчетность парламента. Все это наблюдается в тех странах, которые ввели подобные процедуры. Например, в Аргентине (которая не является государством-участником ОБСЕ) после введения электронной системы раскрытия финансовой информации показатели соблюдения правил возросли с 67% до 98% менее чем за год<sup>140</sup>. В Украине электронное декларирование имущества, введенное в 2016 г., привело к высоким показателям соблюдения правил и впервые дало гражданам возможность узнать о степени богатства некоторых видных политиков, поскольку декларации являются общедоступными. В некоторых государствах-участниках ОБСЕ декларации об интересах подаются только на бумаге<sup>141</sup>.

---

### ***Преимущества систем электронного декларирования***

Использование систем электронного декларирования имеет три основных преимущества.

- Во-первых, снижается вероятность человеческой ошибки при подаче декларации, а это, в свою очередь, сокращает возможности для умышленного невыполнения обязательств, так как при электронном декларировании депутатам труднее игнорировать правила о том, какие объекты имущества должны быть задекларированы, и позже сослаться на то, что они не поняли эти правила.
- Во-вторых, электронные системы облегчают проверку деклараций. Например, предоставленная информация может быть проверена путем сравнения с информацией, содержащейся в других базах данных – например, информацией о налогах. При этом такие механизмы могут вызывать вопросы с точки зрения последствий для неприкосновенности частной жизни. Тем не менее, в определенных ситуациях системы электронного декларирования могут быть важным фактором сдерживания коррупции.
- В-третьих, системы электронного декларирования облегчают доступ общественности к декларациям, укрепляя контроль и подотчетность. Впрочем, это не происходит автоматически, а зависит от правил конкретной страны: в отдельных странах

---

139 КПК ООН, указ. соч., сноска 19, статья 8.

140 ОЭСР, Декларации активов для государственных служащих: инструмент для предотвращения коррупции, указ. соч., сноска 28, с. 81.

141 Там же.

формы деклараций подаются через Интернет, но не публикуются. В любом случае электронная система может служить хорошей основой для дальнейшего совершенствования этой сферы.

Ввиду большого разнообразия правил декларирования имущества и интересов программное обеспечение обычно должно разрабатываться в самой стране, с тем чтобы оно соответствовало всем особенностям местных норм. Вместе с тем, не стоит недооценивать пользу изучения опыта других стран, использующих аналогичные системы.

---

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»<sup>142</sup>. Однако практика в данной области значительно различается в зависимости от конкретной страны. В Венгрии финансовые интересы раскрываются только при получении депутатского мандата (в течение 30 дней) и по завершении депутатского срока. В Чешской Республике члены парламента предоставляют свои финансовые отчеты ежегодно. В Испании декларацию об интересах необходимо подавать «при изменении обстоятельств», что предоставляет членам парламента возможность самим судить о том, когда их обстоятельства можно считать изменившимися<sup>143</sup>.

По итогам четвертого оценочного раунда GRECO были предложены различные рекомендации, касающиеся совершенствования систем декларирования имущества парламентариями, в том числе по вопросам своевременной публикации деклараций, расширения сферы объектов декларирования и/или списков лиц, обязанных подавать декларации, а также улучшения механизмов проверки и контроля. В рекомендациях уделяется внимание и таким аспектам, как комплексный характер систем декларирования и соблюдение принципов справедливости и равенства в применении правил ко всем субъектам.

### **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 (например, в Грузии декларации об имуществе членов парламента опубликованы на веб-сайте Бюро государственной службы)<sup>144</sup>. В Соединенных Штатах реестры не публикуют в интернете, но любой человек может ознакомиться с ними или получить копию после предоставления документов, удостоверяющих личность (при этом информация не может быть использована в коммерческих целях или для просьб о предоставлении средств на политические или другие цели).

В 2005 г. Европейский суд по правам человека отклонил жалобу депутата местного совета в Польше, который отказался предоставить декларацию о своих активах, мотивируя это тем, что обязанность раскрывать информацию о финансовом положении и имуществе, предусмотренная законом, нарушает статью 8 Европейской Конвенции по пра-

---

142 Там же, с. 16.

143 Закон Испании «О выборах», статья 160(1), <http://legislationline.org/topics/country/2/topic/6> (англ.).

144 См.: <https://declaration.gov.ge/?cult=en-US> (декларации на грузинском языке).

вам человека. Суд постановил, что требование о подачи декларации и ее публикации в Интернете действительно нарушают право на неприкосновенность частной жизни, но это нарушение оправдано, а общий объем информации, который необходимо предоставить, не делает эту задачу чрезмерно обременительной<sup>145</sup>.

Европейский суд по правам человека также поддержал публикацию деклараций и их доступность в Интернете, заявив, что «общественность законным образом заинтересована в том, чтобы убеждаться в открытом характере местной политики, а доступ к такой информации посредством сети Интернет является простым и удобным. В отсутствие такого доступа данная обязанность не имела бы практического значения или действительного влияния на степень информированности общественности о политическом процессе».

Некоторые эксперты предупреждают, что излишние требования в отношении раскрытия информации могут нарушить право на неприкосновенность частной жизни. Ввиду этого многие достойные и квалифицированные лица могут воздержаться от выставления своей кандидатуры в законодательный орган<sup>146</sup>, а чрезмерные требования могут даже представлять риск для личной безопасности или неприкосновенности имущества. По этой причине во многих странах раскрытие информации является частичным или ограниченным. В Канаде информация о финансовых интересах предоставляется уполномоченному по этике на условиях конфиденциальности. Затем уполномоченный составляет краткое изложение предоставленных данных для публикации в государственном реестре, доступном общественности в Интернете. Согласно рекомендациям ОЭСР, задекларированные данные, как минимум, «должны быть доступны следственным органам для выявления признаков возможных уголовных правонарушений»<sup>147</sup>.

Результаты исследований показывают, что декларации являются наиболее действенным инструментом для изменения представлений граждан об уровне коррупции (в сторону снижения этого воспринимаемого уровня), потому что такая практика облегчает проверки и контроль со стороны гражданского общества<sup>148</sup>. Действительно, в ряде стран НПО берут на себя ответственность за проверку деклараций. Например, в Словакии закон обязывает членов парламента предоставлять декларации об имуществе, однако эти декларации не содержат подробной информации, 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 в целях создания единой открытой базы данных;

145 Постановление по делу «Выпых против Польши» (Wybuch v. Poland) от 25 октября 2005 г., жалоба № 2428/05: «Суд... считает, что именно этот всеобъемлющий характер делает реалистичным предположение, согласно которому оспариваемые положения достигнут своей цели предоставить общественности достаточно исчерпывающую картину финансового положения члена Совета ... и что дополнительная обязанность предоставлять данные об имуществе, включая имущество супруги, может быть названа разумной, так как она призвана воспрепятствовать попыткам скрыть имущество путем приобретения его на имя супруги члена Совета».

146 National Democratic Institute, Legislative Ethics: A Comparative Analysis [Этика для законодателей: сравнительный анализ], Legislative Research Series Paper, 1 January 1999, <https://www.ndi.org/node/22890>.

147 ОЭСР, Декларации активов для государственных служащих: инструмент для предотвращения коррупции, указ. соч., сноска 28, с. 18.

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

- поощрение участвующих в выборах кандидатов к подаче более полных деклараций об имуществе в онлайн-формате;
- анализ деклараций об имуществе и расходовании государственных средств в целях выявления конфликтов интересов<sup>149</sup>.

В некоторых странах НПО создают веб-сайты (например, [www.meineabgeordneten.at](http://www.meineabgeordneten.at) в Австрии или [www.cimuleo.be](http://www.cimuleo.be) в Бельгии), с помощью которых декларации об имуществе парламентариев сравниваются с другой опубликованной информацией об их интересах. По результатам этого сравнения видно, что очень многие парламентарии забывают указать или специально стремятся скрыть доходы, которые они получают помимо заработной платы в парламенте. Одна из передач телевидения Австрии 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 главной странице сайта.

---

### **Реализация кодекса: вопросы для анализа**

- *Какие виды интересов или обязанностей следует полностью запретить?*
- *Какие виды интересов следует разрешить при условии раскрытия информации или отказа от участия в соответствующих дебатах?*
- *Как часто и в каком формате парламентарии должны декларировать и обновлять информацию об имуществе или интересах?*
- *Кто должен иметь доступ к этой информации? Урегулирован ли должным образом вопрос о соблюдении права парламентариев на неприкосновенность частной жизни?*
- *Должны ли быть предусмотрены санкции за непредоставление информации или предоставление неверной информации?*
- *Существуют ли механизмы для проверки предоставленной информации?*

---

### **Подарки и знаки признательности**

Правила, касающиеся получения подарков, в значительной степени различаются в разных государствах-участниках ОБСЕ, однако можно выделить три основных подхода.

- **Запрет.** В некоторых странах парламентариям запрещено принимать подарки – например, в Соединенных Штатах члены Конгресса, а также должностные лица и сотрудники Конгресса не имеют права принимать подарки от зарегистрированных лоббистов, агентов иностранных субъектов или частных компаний, сотрудничающих с такими лицами на условиях найма или гражданско-правового договора. Допускается получение подарков из других источников, но стоимость подарка не должна превышать 50 долларов; при этом совокупная стоимость подарков, полученных от одного источника за один календарный год, не может превышать 100 долларов. Депутаты парламента Финляндии обязаны передавать на хранение в коллекцию

---

149 Mandelbaum, Andrew G., *Strengthening Parliamentary Accountability, Citizen Engagement and Access to Information: A Global Survey of Parliamentary Monitoring Organizations* [Укрепление подотчетности парламента, участия граждан и доступа к информации: глобальное исследование организаций парламентского мониторинга]. Washington DC, National Democratic Institute and World Bank Institute, 2011, p. 41, <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/>.

парламента все подарки стоимостью выше 400 евро, полученные ими при выполнении обязанностей официальных представителей законодательного органа.

- **Декларирование (раскрытие информации).** 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, 150 евро во Франции или 50 евро в Нидерландах (хотя некоторые партии в Нидерландах налагают на своих депутатов более строгие ограничения).

### 2.3.3 Гендерное равенство и противодействие сексизму, домогательствам и насилию в отношении женщин в политике

Укрепление гендерного равенства и многообразия, а также борьба с сексизмом, домогательствами и насилием в отношении женщин в политике представляют собой вопросы, имеющие прямое отношение к правилам поведения. Внимание к ним неуклонно растет. Доля женщин среди парламентариев выросла с 15% в 2000 г. до нынешнего среднего показателя в 29% среди всех членов национальных законодательных органов в регионе ОБСЕ<sup>150</sup>. Однако важно, чтобы инклюзивный подход проявлялся не только в цифрах, а воплощался в виде равноправного и существенного представительства женщин, обеспечивающего их активную роль и влияние на процессы принятия решений. Достичь этого можно только в том случае, если в парламентах будет создана рабочая среда, благоприятная для мужчин и женщин. Поощрение принятия правил и процедур, учитывающих гендерные аспекты, и политика абсолютной нетерпимости к любым видам домогательств или насилия в выборных органах необходимы для формирования культуры инклюзивности и безопасности для всех. Интеграция гендерных аспектов в работу парламентских комитетов, дебаты, планы действий, комиссии, отчеты и законодательные акты, а также тщательный анализ стандартов в области условий труда и культуры деятельности необходимы для обеспечения равных возможностей для парламентариев из числа женщин и мужчин. Аналогичный подход следует использовать для обеспечения равных возможностей для членов парламента, принадлежащих к другим недостаточно представленным группам (например, для депутатов с инвалидностью).

Государства-участники ОБСЕ приняли обязательство «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»<sup>151</sup>. Государства ОБСЕ также обязались «соблюдать и в полном объеме воплощать в жизнь принятые ими международные нормы и обязательства, касающиеся равенства, недопущения дискриминации, а также прав женщин и девочек»<sup>152</sup>, «побуждать всех соответствующих игроков, в том

150 См. обновляемую информацию на веб-сайте Межпарламентского союза, а также ежемесячный рейтинг «Женщины в национальных парламентах»: <https://data.ipu.org/women-ranking?month=1&year=2021> (англ.).

151 Совет министров ОБСЕ, Решение № 7/09 «Участие женщин в политической и общественной жизни», Афины, 4 декабря 2009 г., <https://www.osce.org/ru/node/294521>.

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

числе участвующих в политической жизни, к внесению вклада в усилия по предупреждению и пресечению всех форм насилия в отношении женщин, включая тех из них, кто занимается профессиональной деятельностью в публичной сфере и/или в интересах общества»<sup>153</sup>. Парламентской ассамблее ОБСЕ рекомендовано, помимо прочего, «сохраня[ть] в своей повестке дня вопрос о равных возможностях для мужчин и женщин в национальных парламентах, а также в рамках ОБСЕ и Парламентской ассамблеи ОБСЕ, сделав гендерное равенство одной из постоянных тем, обсуждаемых на пленарных заседаниях Ассамблеи»<sup>154</sup>.

В 2012 г. члены Межпарламентского союза (МПС) приняли План действий для учета гендерной проблематики в парламентах. Под таким парламентом в данном документе понимается парламент, учитывающий потребности и интересы мужчин и женщин в своей структуре, процессах, методах и работе в целом<sup>155</sup>. Такие законодательные органы не просто устраняют барьеры для полноценного участия женщин, но и выступают в качестве положительного примера для общества. Основываясь на этом плане действий, МПС в 2016 г. также выпустил пособие для парламентам по проведению самооценки, при помощи которого можно оценить степень учета гендерных аспектов и понять, какие меры необходимо осуществить парламенту для того, чтобы он стал организацией, учитывающей гендерную проблематику. Оценка проводится путем ответов на вопросы о характере и работе конкретного парламента. Вопросы сформулированы таким образом, чтобы ответы на них могли быть найдены в ходе открытой и конструктивной дискуссии<sup>156</sup>. Аналогичное пособие было разработано Европейским институтом гендерного равенства<sup>157</sup>. В последние годы ряд парламентам в регионе ОБСЕ, в том числе в Албании, Северной Македонии, Словении и Черногории, предпринимают усилия по оценке своих процедур и практики с гендерной точки зрения. В одних странах это делается на ежегодной основе, а в других разрабатываются гендерные планы действий или дорожные карты, обеспечивающие более системный подход к рассмотрению вопросов гендерного равенства в будущем.

В целом, парламентам, учитывающие гендерную проблематику, содействуют тому, чтобы гендерный фактор принимался во внимание в законодательстве и парламентской лексике, поведение депутатов было недискриминационным и профессиональным, а также чтобы был обеспечен баланс между частной жизнью и работой. Такие парламентам стремятся к тому, чтобы депутаты лучше понимали вопросы, связанные с гендером, и для этого, например, проводят для них соответствующее обучение.

Исследования показывают, что использование лексики, учитывающей гендерные аспекты, может в значительной степени способствовать сокращению популярности

153 Совет министров ОБСЕ, Решение № 4/18 «Недопущение и пресечение насилия в отношении женщин», Милан, 10 декабря 2018 г., <https://www.osce.org/ru/chairmanship/462127>.

154 План действий ОБСЕ по поддержке гендерного равенства (2004 г.).

155 См.: Inter-Parliamentary Union, Plan of Action for Gender-sensitive Parliaments [План действий для парламентам, учитывающих гендерную проблематику], Geneva, Inter-Parliamentary Union, 2012, <https://www.ipu.org/resources/publications/reference/2016-07/plan-action-gender-sensitive-parliaments>.

156 См.: Inter-Parliamentary Union, Evaluating the Gender Sensitivity of Parliaments: A Self-Assessment Toolkit [Оценка учета гендерных аспектов в парламентах: пособие для самопроверки], Geneva, Inter-Parliamentary Union, 2016, <https://www.ipu.org/resources/publications/handbooks/2016-11/evaluating-gender-sensitivity-parliaments-self-assessment-toolkit>.

157 См.: Gender-Sensitive Parliaments [Парламенты, учитывающие гендерный фактор], European Institute for Gender Equality website, <https://eige.europa.eu/gender-mainstreaming/toolkits/gender-sensitive-parliaments>.

гендерных стереотипов и снижению числа случаев дискриминации<sup>158</sup>. В повседневной коммуникации, в том числе в парламенте, использование такой лексики является средством поощрения институциональной инклюзивности и многообразия.

**Недискриминационное и профессиональное поведение** в отношениях между парламентариями, а также в их взаимодействии с сотрудниками аппарата представляет собой важный аспект кодекса поведения. За последние десятилетия наши общества серьезно изменились, а вместе с ними изменились и парламенты. Растет доля женщин на выборных должностях, и традиционные гендерные роли подвергаются переосмыслению. Учитывая все большее многообразие депутатского корпуса, парламентам необходимо создавать благоприятную среду для всех своих членов парламента и сотрудников аппарата. В частности, им нужно подумать о том, как кодекс поведения может поощрять профессиональное и недискриминационное поведение парламентариев, свободное от любых форм прямого или косвенного насилия, притеснений и дискриминации в отношении женщин – и вообще в отношении всех людей, находящихся в парламенте. Необходимо рассмотреть возможность создания процедур и надлежащих механизмов для решения таких проблем, как сексуальные домогательства. Политические партии тоже должны взять на себя ответственность в этой сфере: им следует публично осуждать непрофессиональное и недискриминационное поведение своих депутатов, а также применять к ним соответствующие санкции.

У лиц, столкнувшегося с домогательствами или насилием где бы то ни было (в том числе и в парламенте), должна быть возможность подать заявление о таком случае при помощи эффективного механизма приема и рассмотрения жалоб; при этом заявителю должна быть обеспечена надлежащая защита. Наличие продуманного механизма подачи и рассмотрения жалоб, предусматривающего эффективные санкции, которые будут удерживать от неподобающего поведения в будущем, является важнейшим условием для создания парламента, учитывающих гендерную проблематику и свободных от насилия и домогательств. Таким образом, парламентам необходимы эффективные механизмы для подачи и рассмотрения жалоб, которые помогут предупредить и пресечь сексуальные домогательства, сексуальное насилие и неправомерное поведение в стенах парламента. Действие эффективного механизма приема и рассмотрения жалоб должно распространяться на всех сотрудников парламента (как депутатов, так и работников аппарата) и гарантировать им безопасность, конфиденциальность и быстрое рассмотрение жалоб. Должны проводиться независимые и тщательные расследования, касающиеся поданных жалоб, должны быть предусмотрены действенные санкции для нарушителей, соразмерные тяжести проступка.

Например, в Кодексе поведения для парламента Шотландии говорится следующее:

«Сотрудники аппарата должны относиться к членам парламента с почтением и уважением. Таким же должно быть и отношение членов парламента к сотрудникам. Жалобы от сотрудников аппарата на травлю или притеснения, в том числе любые обвинения в сексуальных домогательствах или иных видах неподобающего поведения со стороны членов парламента, будут расследоваться со всей серьезностью»<sup>159</sup>.

158 Sczesny, Sabine; Formanowicz, Magda & Moser, Franziska, Can Gender-Fair Language Reduce Gender Stereotyping and Discrimination [Может ли справедливая в гендерном отношении лексика уменьшить гендерные стереотипы и дискриминацию], *Frontiers in Psychology*, Vol. 7, 2016, <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4735429/>.

159 Code of Conduct for Members of the Scottish Parliament, указ. соч., сноска 87, p. 49.

Можно утверждать, что наличие в парламентах правил в данной сфере особенно важно, поскольку для парламентов часто характерна весьма закрытая и иерархическая организационная культура, в которой лица, принадлежащие к недостаточно представленным группам, могут оказаться в изоляции или быть поставлены в невыгодное положение.

В феврале 2018 г. был проведен опрос членов парламента Соединенного Королевства от различных партий, а также опрос сотрудников аппарата. Из 1 377 участников опроса 19% сообщили, что за последний год они либо сами столкнулись с сексуальными домогательствами, либо стали свидетелями подобного инцидента, а 39% опрошенных за тот же период подверглись притеснениям или травле несексуального характера<sup>160</sup>. Опрос был проведен после прозвучавших осенью предыдущего года многочисленных обвинений в сексуальных домогательствах в адрес членов и сотрудников парламента. В докладе, подготовленном по итогам опроса, было рекомендовано ввести такие санкции за домогательства, как письменные извинения, обязательное прохождение тренинга, дача письменного обязательства о надлежащем поведении в будущем, временное отстранение члена парламента от работы или даже его полный отзыв с назначением внеочередных выборов в его округе. В докладе также содержалась рекомендация учредить должность независимого советника по проблеме сексуального насилия, обладающего специальными компетенциями и прошедшего соответствующую подготовку. Такой советник должен стать единой инстанцией по рассмотрению жалоб на домогательства и по защите прав и интересов пострадавших. В октябре 2018 г. свой доклад под названием «Травля и домогательства в отношении сотрудников аппарата Палаты общин» опубликовала Лора Кокс – бывшая судья Высокого суда, которой комиссия Палаты общин поручила провести независимое расследование после серии обвинений в неподобающем поведении, прозвучавших со стороны членов парламента. Автор доклада пришла к выводу о том, что травля и домогательства в отношении сотрудников аппарата являются в Палате общин широко распространенным явлением. В докладе также сообщается, что в парламенте Соединенного Королевства царит «позорная культура угодливости, раболепия, пособничества и молчания, в которой пышным цветом расцвели такие явления, как травля, притеснения и сексуальные домогательства, которые допускались и скрывались в течение долгого времени»<sup>161</sup>. Недавно Комитет по этике Палаты лордов рекомендовал применить санкции к трем членам Палаты, отказавшимся пройти специальный тренинг, обязательный для всех членов и сотрудников Палаты лордов. Данный тренинг предназначен для того, чтобы научить всех лиц, работающих в парламенте, распознавать травлю, притеснения и сексуальные домогательства, а также обучить слушателей эффективным методам пресечения и предупреждения подобного поведения. Рекомендованное взыскание заключалось в лишении указанных членов парламента доступа к услугам аппарата Палаты, с тем чтобы сократить до минимума контакты этих парламентариев с сотрудниками<sup>162</sup>.

160 Leadsom, Andrea, Working Group on an Independent Complaints and Grievance Policy: Written statement – HCWS460 [Рабочая группа по разработке правил независимого рассмотрения жалоб: письменное заявление – HCWS460], Point 14, United Kingdom Parliament website, 8 February 2018, <https://www.parliament.uk/business/publications/written-questions-answers-statements/written-statement/Commons/2018-02-08/HCWS460/>.

161 Cox, Laura, The Bullying and Harassment of House of Commons Staff, Independent Inquiry Report [Травля и домогательства в отношении сотрудников аппарата Палаты общин: доклад по итогам независимого расследования], Commonwealth Parliamentary Association website, <http://www.cpahq.org/cpahq/cpadocs/CWP%20Workshop%204%20The%20Bullying%20and%20Harassment%20of%20Parliamentary%20staff.pdf>.

162 См.: <https://committees.parliament.uk/committee/402/conduct-committee/news/156433/sanctions-recommended-for-refusal-to-undertake-valuing-everyone-training/>.

В ноябре 2017 г. после ряда обвинений со стороны сотрудниц аппарата Европейского парламента в справочное руководство по предупреждению и пресечению сексуальных домогательств был включен пункт, предупреждающий членов Европарламента о недопустимости ряда действий, а именно: «щипать сотрудников своего аппарата, прижиматься к ним, демонстрировать порнографические материалы, заниматься эксгибиционизмом или вуайеризмом». К новому положению в официальном руководстве была добавлена кампания, состоявшая в размещении в парламенте плакатов, в которых подчеркивалось большое значение безопасной и профессиональной рабочей среды для всех. Эти плакаты размещались рядом с помещениями для голосования и в кафетериях<sup>163</sup>. Помимо этого, в октябре 2018 г. группа сотрудников Европейского парламента начала вести блог под названием MeTooEP, в котором рассказывалось о случаях сексуальных домогательств, злоупотреблений и насилия. В блоге самого парламента создан анонимный форум, где жертвы сексуальных посягательств могут рассказать об имевших место инцидентах.

Как отмечается в проведенном МПС и ПАСЕ региональном исследовании, о котором упоминалось выше<sup>164</sup>, в 2017 г. парламент Швеции пересмотрел свою политику и правила, касающиеся оскорбительного поведения, в целях более эффективной борьбы с сексизмом, травлей и сексуальными домогательствами в отношении сотрудников аппарата. Парламент Австрии в случае домогательств в адрес членов какой-либо из палат, сотрудников аппарата или парламентских ассистентов может пригласить независимого эксперта, который в конфиденциальном порядке предложит необходимую информацию и индивидуальные рекомендации.

В Финляндии в октябре 2018 г., после публикации исследования на тему гендерного равенства в парламенте, были обновлены руководящие указания бюро парламента по предупреждению неподобающего поведения и домогательств. В этом документе подтверждается, что парламент придерживается политики абсолютной нетерпимости по отношению к домогательствам и нарушениям действующих законов о равенстве и недискриминации, а также трудового законодательства; неподобающее поведение и домогательства рассматриваются как нарушение общепринятых норм достойного поведения. Всех депутатов и сотрудников, начинающих работу в парламенте, знакомят с этими принципами, а объяснение соответствующих процедур можно найти во внутренней информационной сети парламента<sup>165</sup>.

Наконец, обеспечение более глубокого понимания гендерного равенства и многообразия посредством обучения депутатов помогает улучшить работу парламента. Когда парламентарии лучше понимают вопросы, связанные с гендером, они более сознательно выполняют свою работу и способны более эффективно представлять интересы всех женщин и мужчин. Ввиду того, что депутаты могут происходить из разных групп общества, очень важно, чтобы вновь избранные парламентарии в рамках введения в должность проходили специальный курс, в рамках которого им будет предоставлена информация о стандартах и положении дел в области гендерного равенства и мно-

163 Crisp, James, European Parliament Warns MEPs Not to Pinch Their Staff in Sexual Harassment Guidebook [Европейский парламент принял правила по борьбе с сексуальными домогательствами, в которых он запретил депутатам щипать сотрудников], The Daily Telegraph website, 30 November 2017, <https://www.telegraph.co.uk/news/2017/11/30/european-parliament-warns-meps-not-pinch-staff-sexual-harassment/>.

164 Sexism, harassment and violence against women in parliaments in Europe, указ. соч., сноска 9.

165 Рисикки, Паула (Risikki, Paula), Меры по предупреждению неподобающего поведения, веб-сайт парламента Финляндии, 15.10.2018, <https://www.riksdagen.fi/FI/tiedotteet/Sivut/Toimet-ep%C3%A4asiallisenk%C3%A4yt%C3%B6ksen-est%C3%A4miseksi-k%C3%A4ynnistetty.aspx> (финск. яз.).

гообразия. Ознакомление депутатов с концепцией учета гендерных аспектов особенно важно в контексте законотворческой деятельности. В связи с этим в 2017 г. БДИПЧ опубликовало издание «Законы, работающие на благо мужчин и женщин: пособие по учету гендерной проблематики в законодательстве».

---

#### **Реализация кодекса: вопросы для анализа**

- Утверждается ли в кодексе поведения принцип гендерного равенства и равного участия для всех?
  - Употребляется ли в самом кодексе лексика, учитывающая гендерный фактор? Поощряет ли кодекс использование такой лексики в парламенте?
  - Содержит ли кодекс необходимые положения, касающиеся недопущения притеснений, сексуальных домогательств, гендерно-обусловленного насилия, сексистских действий и высказываний?
  - Содержит ли кодекс необходимые положения о безопасном и эффективном механизме подачи и рассмотрения жалоб, надлежащих расследованиях по обвинениям в сексуальных домогательствах и сексуальном насилии, а также эффективных и сдерживающих нарушения санкций для виновных в неправомерном поведении?
  - Присутствуют ли в кодексе положения, побуждающие членов парламента улучшать свои знания о стандартах гендерного равенства и многообразия?
- 

#### **2.3.4 Выплаты, расходы и парламентские ресурсы**

Интерес СМИ к парламентской этике часто сосредоточен на утверждениях о нецелевом использовании депутатами ресурсов парламента или государственных средств. Простое правило заключается в том, что парламентариям обычно запрещается использовать ресурсы парламента (будь то транспортные средства, работа сотрудников или канцелярские принадлежности) в личных целях или же в политических целях своей партии – например, во время предвыборной кампании. Такого разграничения интересов может быть достаточно трудно достичь в повседневной политической деятельности, однако хорошую практику в этом смысле демонстрирует Шотландия. Кодекс поведения парламента Шотландии запрещает парламентариям ставить сотрудников аппарата в положение, которое «входит в противоречие с их политической беспристрастностью или ставит ее под сомнение либо может вызвать нарекания в связи с тем, что сотрудники, получающие зарплату от государства, используются в политических целях той или иной партии»<sup>166</sup>.

Иногда скандалы могут возникать в связи с тем, что парламентарии используют официальные бланки парламента для личных запросов. Это весьма сомнительная практика с точки зрения этики, поскольку в подобных случаях депутаты используют свое служебное положение для решения вопросов частного характера. Некоторые страны включают запрет на подобные действия в кодексы поведения или нормативно-правовую базу. В Испании парламентариям запрещено ссылаться на свое служебное положение в целях осуществления коммерческой, производственной или профессиональной деятельности.

---

<sup>166</sup> Code of Conduct for Members of the Scottish Parliament, указ. соч., сноска 87, p. 49.

Разногласия вызывает и вопрос о том, должны ли у депутатов быть полномочия назначать и увеличивать себе зарплату. Наличие таких полномочий, как утверждается, должно обеспечить независимость членов парламента от исполнительной власти. Однако общество склонно считать, что это неизбежно ведет к конфликту интересов, и поэтому парламентарии часто воздерживаются от повышения собственных зарплат, опасаясь возмущения со стороны общественности<sup>167</sup>. Как следствие, зарплаты парламентариев иногда могут быть ниже зарплат тех, кто занимает эквивалентные должности в частном секторе. Это, в свою очередь, может привести к тому, что труд законодателя, часто являющийся очень нелегким, станет менее привлекательным для квалифицированных специалистов, и их будет труднее привлечь на эту работу.

При этом еще более важным, возможно, является тот факт, что из-за низких зарплат парламентарии могут начать рассматривать другие причитающиеся им средства – выплаты и возмещение расходов – как возможность получения дополнительного дохода. Например, это происходит, как представляется, с некоторыми членами Европейского парламента, которые, по утверждениям, расписываются в списке присутствующих на заседании только для того, чтобы подать заявление о возмещении расходов<sup>168</sup>. 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 *The Daily Telegraph* начала публиковать заявления о возмещении расходов, которые выглядели чрезмерными и необоснованными. Наибольшие разногласия вызвал тот факт, что многие члены парламента стали указывать второй домашний адрес, чтобы иметь возможность требовать возмещения расходов, понесенных на разных объектах в разное время<sup>169</sup>.

Ввиду необходимости предотвратить подобные ситуации в будущем парламент Соединенного Королевства передал ответственность за вопросы, связанные с возмещением расходов и зарплатами парламентариев, независимому органу – Независимому управлению по парламентским стандартам. Однако широкая критика в адрес Управления, которое обвиняли в высоких затратах и неэффективности, не позволила этому институту восстановить доверие к парламента со стороны общества<sup>170</sup>. Данный факт подчеркивает важность проведения широкомасштабных консультаций в связи с реформированием стандартов этики.

167 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.

168 Waterfield, Bruno, *Fury Caught on Film as MEPs 'Sign in and Slope Off'* [Члены Европарламента расписываются за посещение и сбегают: видеозапись], *The Daily Telegraph* website, 5 June 2013, <https://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/eu/10141790/Fury-caught-on-film-as-MEPs-sign-in-and-slope-off.html>.

169 Barrett, David & Bloxham, Andy, *MPs' Expenses: The Timeline* [Расходы парламентариев: хронология], *The Daily Telegraph* website, 3 October, 2010, <http://www.telegraph.co.uk/news/newsttopics/mps-expenses/5335266/MPs-expenses-the-timeline.html>.

170 Маргарет Ходж (Margaret Hodge), член парламента и председатель Комитета по государственному бюджету, заявила следующее: «Хотя сумма, выделенная на покрытие расходов членов парламента, сократилась на 15%, это нельзя назвать рациональной экономией, так как многие парламентарии сообщают, что они не требуют возмещения законных расходов ввиду сложности бюрократических процедур. [...] Национальное управление по аудиту считает, что общие издержки, связанные с количеством времени, потраченным на оформление заявлений о возмещении расходов, составляют около 2,4 миллиона фунтов стерлингов (2,87 миллиона евро) в год. Помимо всего прочего, это также время, которое члены парламента могли потратить в интересах своих избирателей». См.: *Calls for Further Cuts to MPs' Expenses Watchdog Rejected* [Предложение о дальнейшем сокращении финансирования независимого органа по контролю за расходами депутатов отклонено], *BBC News* website, 20 June 2013, <https://www.bbc.com/news/uk-politics-22992509>.

Если среди депутатов есть лица с особыми потребностями или с инвалидностью, система выплат должна учитывать их дополнительные потребности. Такие затраты не должны считаться «использованием ресурсов в личных целях» или специальной привилегией – наоборот, их следует рассматривать в свете принципа недискриминации и в соответствии с Конвенцией ООН о правах инвалидов. При регулировании использования выплат, расходов и парламентских ресурсов необходима определенная гибкость, с тем чтобы никто из депутатов не оказался поставленным в невыгодное положение.

---

### **Робот Роузи – контролер расходов**

В Бразилии группа экспертов по анализу данных использовала искусственный интеллект для проверки заявлений депутатов Национального конгресса о возмещении расходов. Собрав деньги на запуск своего стартапа методом краудфандинга, они создали «Роузи» – робота с искусственным интеллектом, который анализирует подаваемые законодателями заявления о возмещении понесенных расходов и рассчитывает вероятность того, что эти требования являются оправданными. У Роузи есть свой аккаунт в Twitter, при помощи которого все подписчики получают мгновенное уведомление каждый раз, когда кто-то из депутатов пытается получить от государства деньги в качестве возмещения расходов, не имеющих отношения к их парламентским обязанностям<sup>171</sup>.

---

## **2.3.5 Аппарат парламента**

### **Обращение с сотрудниками аппарата парламента**

Кодексы также могут использоваться для регулирования обращения с сотрудниками аппарата: например, кодекс может содержать требования, выходящие за пределы требований, установленных законодательством, и касающиеся уважительного отношения к сотрудникам, в целях недопущения дискриминации и домогательств. Подробнее об этом см. выше в разделе 2.3.3.

### **Прием на работу родственников депутатов**

Практика приема на работу парламентариями членов своей семьи в качестве секретарей, офис-менеджеров и референтов в последние годы подвергается все большей критике, особенно в связи со случаями, когда принятые на работу родственники депутатов, судя по всему, не выполняли никакой работы в парламенте, а просто получали зарплату из государственных средств. В Австрии депутатам нижней палаты уже давно запреще-

---

171 Naim, Moises, Honest Politicians Won't Fix Corruption [Честные политики не будут ликвидировать коррупцию], The Atlantic website, 12 December 2017, [https://www.theatlantic.com/international/archive/2017/12/corruption-russia-venezuela-china/548159/?lipi=urn%3Ali%3Apage%3Ad\\_flagship3\\_feed%3B4V8FyELyRmyXbx%2F9XA%2BUCQ%3D%3D](https://www.theatlantic.com/international/archive/2017/12/corruption-russia-venezuela-china/548159/?lipi=urn%3Ali%3Apage%3Ad_flagship3_feed%3B4V8FyELyRmyXbx%2F9XA%2BUCQ%3D%3D).

но нанимать близких родственников на должности помощников, получающих зарплату из бюджета<sup>172</sup>. В последние годы этому примеру стали следовать и другие страны.

Во Франции в марте 2017 г. министр внутренних дел ушел в отставку после того, как прокуратура открыла предварительное расследование по факту приема двух его дочерей на должности его парламентских ассистентов<sup>173</sup>. Поводом для расследования стал материал новостного сайта Quotidien, в котором поднимался вопрос о том, выполняли ли дочери министра какую-либо реальную работу за ту зарплату, которую им платили. В том же месяце кандидат в президенты Франсуа Фийон снял свою кандидатуру после открытия официального расследования по обвинению в том, что во время его пребывания в должности депутата его жена и дети получили из бюджета сотни тысяч евро в качестве платы за работу, которую они, возможно, на самом деле не выполняли<sup>174</sup>. В июле 2017 г. во Франции был принят закон, запрещающий депутатам и министрам принимать на работу своих родственников.

### **Запрет на прием на работу родственников: опыт Соединенного Королевства**

В Соединенном Королевстве в 2009 г. 32,8% мужчин и 23,1% женщин из числа членов Палаты общин приняли на работу как минимум одного своего родственника. В 2010 г. в правила были внесены изменения, запрещающие членам парламента нанимать более одного родственника. Тем не менее, к марту 2017 г. почти четверть членов парламента (151 из 650) все еще являлись работодателями для своих родственников. Помимо этого, как выяснило Независимое управление по парламентским стандартам, должностные оклады таких родственников (называемых «связанными сторонами») росли в два раза быстрее, чем оклады других сотрудников парламента<sup>175</sup>.

После выборов, состоявшихся в июне 2017 г., вступил в силу запрет на прием на работу членов семьи парламентариев. В результате этого права работать со своими родственниками в парламенте лишился 61 парламентарий из числа членов Палаты, избранных в состав парламента впервые<sup>176</sup>. Из остальных 589 депутатов, избранных повторно, 122 человека (20,7%) сообщили о том, что у них работает родственник. Из этих родственников более 60% составляют жены, 12% – мужья, 10% – совместно проживающие партнеры. В офисах других парламентариев работают их братья и сестры, родители или дети.

Некоторые члены парламента называют запрет на прием на работу родственников необоснованным, указывая на то, что в особенности супруги парламентариев чаще всего готовы согласиться на непредсказуемый режим работы и ненормированный рабочий

172 Закон «О сотрудниках парламента» запрещает прием на работу «близких родственников», в число которых, согласно определению, содержащемуся в законе, также входят двоюродные братья и сестры и проживающие совместно партнеры (статья 2), см.: <http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Bundesnormen/NOR12013826/NOR12013826.html> (нем. яз.).

173 <https://www.theguardian.com/world/2017/mar/21/french-interior-minister-resigns-holiday-jobs-daughters-bruno-le-roux>.

174 <https://www.bbc.com/news/world-europe-38108758>.

175 MPs to Be Banned from Using Public Money to Hire Relatives [Членам парламента запретят использовать государственные деньги для приема на работу родственников], The Guardian website, 15 March 2017, <https://www.theguardian.com/politics/2017/mar/15/mps-to-be-banned-from-using-public-money-to-hire-relatives-expenses>.

176 Committee on Standards in Public Life, Committee Welcomes New IPSA Rules on Employing Connected Parties [Комитет по стандартам в общественной жизни приветствует принятие новых правил Независимого управления по парламентским стандартам, касающихся трудоустройства родственников], 16 March 2017, <https://www.gov.uk/government/news/committee-welcomes-new-ipsa-rules-on-employing-connected-parties>.

день, а также что они наилучшим образом соответствуют критерию абсолютного доверия, что является необходимым для найма лица в качестве секретаря или помощника парламентария. Тем не менее, в докладе независимого Комитета по стандартам в общественной жизни 2009 года отмечалось, что в Соединенном Королевстве только парламентариям и врачам разрешается принимать на работу родственников на должности, оплачиваемые из государственного бюджета<sup>177</sup>.

---

### **Реализация кодекса: вопросы для анализа**

- Кто должен определять зарплаты парламентариев и какими принципами следует при этом руководствоваться?
  - Должен ли размер выплат парламентариям различаться в зависимости от места их проживания – например, выплаты членам парламента, проживающим в столице, где уровень цен выше, должен быть выше, чем для депутатов, проживающих в отдаленных районах?
  - Должны ли парламентарии осуществлять закупки самостоятельно или же все расходы должны быть централизованы посредством выдачи депутатам платежных карт или чеков?
  - Имеются ли стандарты справедливого и недискриминационного обращения с сотрудниками аппарата и процедуры подачи и рассмотрения жалоб на несоблюдение этих стандартов?
  - Могут ли члены парламента нанимать на работу родственников?
  - Можно ли при помощи законодательных норм или кодекса поведения предотвратить использование действующими парламентариями ресурсов парламента на цели их предвыборных кампаний?
- 

### **2.3.6 Отношения с лоббистами**

В последние годы лоббирование стало важной темой дискуссии, касающейся этических стандартов для парламента. Рекомендации ОЭСР в отношении прозрачности и добросовестности в лоббировании определяют лоббирование как «устные или письменные коммуникации с представителем государственной власти с целью оказать влияние на принятие законодательных, политических или административных решений»<sup>178</sup>. При этом взаимодействие лиц или групп лиц с законодателями с целью продвижения конкретных интересов и оказания влияния на принимаемые политические решения может представлять определенный риск в рамках любой демократической системы. По этой причине в 2017 г. Комитет министров Совета Европы принял рекомендацию с призывом к государствам-членам создать или, если таковая имеется, дополнительно укрепить последовательную и всеобъемлющую систему правового регулирования лоббистской деятельности в контексте принятия государственных решений<sup>179</sup>.

---

177 См. Independent report, MPs' Expenses and Allowances: Supporting Parliament, safeguarding the taxpayer [Независимый отчет о выплатах и компенсациях парламентариям: поддержка парламента, защита налогоплательщиков], The twelfth report of the Committee on Standards in Public Life, 1 November 2009, <https://www.gov.uk/government/publications/twelfth-report-of-the-committee-on-standards-in-public-life-november-2009>.

178 OECD, Transparency and Integrity in Lobbying [Прозрачность и добросовестность в лоббировании], 2013, OECD website, <https://www.oecd.org/corruption/ethics/Lobbying-Brochure.pdf>.

179 Legal Regulation of Lobbying Activities in the Context of Public Decision Making, Recommendation CM/REC(2017)2 and explanatory memorandum [Правовое регулирование лоббистской деятельности в сфере принятия го-

В демократической политической системе считается законным, когда множество игроков стараются продвигать свои собственные интересы. Проблемы возникают в тех случаях, когда система допускает неэтичное поведение либо оказывается неспособной учитывать все соответствующие интересы и определять их приоритет – в ситуации, когда некоторые группы намного лучше организованы, чем другие. В связи с этим регулирование и контроль определенных аспектов лоббирования необходимы. Хотя практика лоббизма является неотъемлемой частью демократии и лоббисты могут играть очень важную роль, информируя законодателей о вопросах, представляющих общественный интерес, неправомерное использование влияния в политической системе может быть крайне опасным. Существуют, как минимум, три серьезных причины для беспокойства:

- риск возникновения нежелательных отношений между лоббистами и законодателями, ведущих обмену услугами или подкупу;
- опасения относительно возможности привилегированного доступа для корпоративных и влиятельных групп интересов по сравнению с группами, менее обеспеченными ресурсами; это может привести к дисбалансу в политической повестке и распределении государственных ресурсов;
- растущее недоверие со стороны избирателей, которые часто считают, что политические решения принимаются непрозрачно и несправедливо и это лишает электорат влияния на национальную политическую повестку.

Учитывая эти проблемы, группа GRECO по итогам четвертого оценочного раунда выпустила ряд рекомендаций, касающихся отношений между парламентариями и лоббистами и, прежде всего, вопросов поведения парламентариев в этом контексте. Эксперты GRECO пришли к выводу, что в большинстве государств-членов Совета Европы по-прежнему отсутствует четкое понимание того, какие формы взаимодействия между депутатами и третьими сторонами, стремящимися оказать влияние на законодательный процесс, должны считаться приемлемыми. В связи с этим GRECO призывает повысить прозрачность такого взаимодействия. В частности, предлагается принять руководящие указания, в которых будут содержаться пояснения относительно того, что именно может считаться «взаимодействием» с лоббистами (при этом следует помнить о необходимости обеспечить отсутствие препятствий для доступа граждан к парламентариям); также рекомендуется установить правила декларирования взаимодействия с лоббистами<sup>180</sup>.

### **Реестр лоббистских организаций: пример Европейского парламента**

После политического скандала, известного под названием «наличные в обмен на законы», который разразился в марте 2011 г.<sup>181</sup>, 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.

---

сударственных решений – Рекомендация CM/REC(2017)2 и пояснительный меморандум], Council of Europe, <https://rm.coe.int/legal-regulation-of-lobbying-activities/168073ed69>.

180 См. отчеты GRECO по итогам четвертого оценочного раунда в отношении Австрии, Бельгии, Венгрии, Германии, Греции, Испании, Италии, Кипра, Латвии, Литвы, Люксембурга, Молдовы, Польши, Румынии, Сербии, Словакии, Словении, Соединенного Королевства, Соединенных Штатов, Украины и Эстонии: <https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/round-4>.

181 Peter, Laurence, Fourth Euro MP Named in Lobbying Scandal [Названо имя четвертого депутата Европарламента, замешанного в скандале с лоббистами], BBC News Website, 28 March 2011, <https://www.bbc.co.uk/news/world-europe-12880701>.

В результате Европарламентом был создан реестр лоббистских организаций («Реестр прозрачности»), дающий гражданам прямой доступ к информации о лицах и организациях, деятельность которых 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 принципами<sup>182</sup>. Для регистрации в Реестре лоббистских организаций необходимо предоставить следующую информацию:

- персональные данные, включая имена и фамилии лиц, запрашивающих пропуска для доступа в здания Европейского парламента;
- законопроекты, касающиеся сферы деятельности заявителя;
- смету затрат заявителя на его деятельность или же общий бюджет заявителя, включая финансирование, полученное от институтов ЕС.

Вместе с тем, Реестр прозрачности не содержит информации о конкретных интересах лоббистов. Еще более важным является тот факт, что регистрация происходит добровольно – таким образом, лоббирование разрешается и без нее. По состоянию на 11 марта 2020 г. в Реестре было указано 11 765 организаций<sup>183</sup>. В сентябре 2016 г. Европейская комиссия представила проект нового соглашения между институтами ЕС, в соответствии с которым регистрация лоббистов в Реестре должна стать обязательной и это требование должно касаться не только Европейского парламента, но и Совета Европейского союза и Европейскую комиссию. Это предложение направлено на укрепление рамочной системы, предусматривающей прозрачное и этичное взаимодействие между представителями групп интересов и тремя институтами ЕС, участвующими в этом новом механизме. Переговоры по созданию обязательного «Реестра прозрачности ЕС» стартовали в начале 2018 г. и продолжаются до сих пор. 31 января 2019 г. Европейский парламент на своем пленарном заседании проголосовал в поддержку проекта. Парламент также решил, что депутаты, назначенные докладчиками, теневыми докладчиками или председателями комитетов, обязаны публиковать на сайте ЕП информацию о запланированных встречах с представителями групп интересов. Всем остальным депутатам также рекомендовано публиковать онлайн информацию о таких встречах. Это решение дало новый импульс переговорам с Европейской комиссией и Советом ЕС. 13 февраля 2019 г. члены переговорной группы от трех институтов ЕС договорились продолжить обсуждение дальнейших шагов на пути к созданию единого обязательного реестра лоббистских организаций. 27 апреля 2017 г. Европейский парламент одобрил новые правила в отношении общего обязательного «Реестра прозрачности»<sup>184</sup>.

По итогам анализа правил лоббирования, действующих в регионе ОБСЕ, можно увидеть, что системы регулирования этой сферы обычно затрагивают аспекты, перечисленные ниже.

- **Регистрация лоббистов.** Обязательные или добровольные правила индивидуальной регистрации в специальном реестре, отличающиеся рядом деталей. Стимулом

182 Transparency Register, European Parliament, [http://europa.eu/transparency-register/index\\_en.htm](http://europa.eu/transparency-register/index_en.htm).

183 Transparency Register: Who Is Lobbying the EU (Infographic) [Реестр прозрачности: кто занимается лоббированием в ЕС (инфографика)], European Parliament, <http://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/eu-affairs/20180108STO91215/transparency-register-who-is-lobbying-the-eu-infographic>.

184 См.: Parliament approves new rules for a common mandatory Transparency Register [Парламент одобрил новые правила в отношении общего обязательного Реестра прозрачности], European Parliament press release, 27 April 2021, <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20210422IPRO2617/parliament-approves-new-rules-for-a-common-mandatory-transparency-register>.

для регистрации (если она добровольная) может быть информирование зарегистрировавшихся лоббистов о последних событиях в интересующих их областях политики.

- **Раскрытие информации о тактике.** Лоббисты обязаны предоставить информацию о том, каким образом они планируют влиять на политическую повестку дня (связи, основные вопросы, интересы и т. д.).
- **Раскрытие информации о расходах.** Требуется предоставить информацию о доходах и расходах, связанных с лоббистской деятельностью.
- **Открытый доступ к реестрам лоббистов.** Реестры часто являются открытыми для общественности. Доступ к ним через Интернет повышает прозрачность и эффективность системы.
- **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 нормативных положений может в значительной степени различаться в зависимости от страны, поскольку такие положения часто предусматривают различные виды требований в отношении раскрытия информации. Однако существование угрозы в области этики, связанной с лоббистской деятельностью, признано на международном уровне. Конвенция ООН против коррупции призывает государства взять на себя обязательство по признанию торговли влиянием уголовно наказуемым деянием<sup>185</sup>. При этом необходимо разработать конкретные правила для юридического оформления этого в целом неформального процесса, с тем чтобы укрепить этические стандарты и соответствующие процедуры.

---

#### **Реализация кодекса: вопросы для анализа**

- *Соблюдается ли в большинстве случаев принцип прозрачности при осуществлении лоббистской деятельности?*
  - *Какая информация должна быть представлена в реестре лоббистов?*
  - *Должны ли публиковаться сведения о расходах лоббистов, связанных с их профессиональной деятельностью? Должна ли публикуемая информация содержать данные о частоте контактов и обсуждаемых вопросах?*
  - *Должны ли быть предусмотрены санкции за нарушение правил, регулирующих лоббистскую деятельность?*
- 

Высший совет по прозрачности общественной жизни Франции ведет публичный реестр лоббистов, который является единым для национальных и местных органов власти и для парламента. Цель этой практики состоит в предоставлении гражданам информации о возможном влиянии, оказываемом частными интересами на государственных должностных лиц при принятии ими государственных решений. При помощи реестра можно ознакомиться с информацией о лоббистских организациях (характер организации, контактная информация, имена и фамилии руководителей, сфера деятельности и т. д.). По состоянию на август 2021 г. в реестр было внесено более 2 300 лоббистских организаций. Для регистрации в этой системе необходимо предоставить следующую информацию: данные о представляемом частном интересе; имена и фамилии руководителей организации/компании; имена и фамилии лиц, отвечающих за лоббистскую де-

---

<sup>185</sup> КПК ООН, указ. соч., сноска 19, статья 18.

тельность; сфера лоббистской деятельности; возможное членство лоббистов в других организациях, а также данные о третьих лицах, от имени которых ведется лоббистская деятельность. Как правило, лоббисты должны осуществлять свою деятельность честно и добросовестно. Они должны соблюдать определенные требования – например, не предлагать и не дарить подарки, а также пожертвования или другие преимущества, обладающие значительной ценностью, государственным должностным лицам; не пользоваться мошенническими средствами для получения информации и/или решений от государственных должностных лиц. При обнаружении Высшим советом по прозрачности общественной жизни (по собственной инициативе или после получения сообщения) фактов нарушения правил организации-нарушителю направляется официальное уведомление. В данном уведомлении, которое может быть обнародовано, от организации требуют выполнить соответствующие обязанности; при этом ей разрешается высказать свою позицию. Любое повторное нарушение этических правил, допущенное после получения официального уведомления, влечет за собой наказание в виде тюремного заключения сроком до одного года или штрафа в размере 15 тысяч евро.

### 2.3.7 Трудоустройство депутатов после ухода из парламента

Особенно много споров и противоречий вызывает вопрос о карьере парламентариев после истечения срока их полномочий, то есть об их трудоустройстве в тот период, когда они уже не занимают государственную должность. Причина заключается в том, что планы депутатов относительно дальнейшей карьеры могут повлиять на их деятельность 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, уже перейдя в частный сектор, могут 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 секторе и обратно<sup>186</sup>, связана с риском возникновения различных конфликтов интересов, включая злоупотребление служебным положением, злоупотребление влиянием, получение наживы, изменение своей позиции на противоположную и обеспечение регулирования в интересах регулируемой отрасли<sup>187</sup>.

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

Некоторые европейские страны пытаются решать проблему «вращающихся дверей» при помощи первичного законодательства. В этих странах чиновникам обычно не запрещено переходить на работу в частный сектор, но их могут обязать получить одобрение до перехода на новую должность или же подождать определенный срок (так называемый «период охлаждения»), прежде чем перейти на работу в частную компанию. Основанием

186 Во Франции это называется «переобуванием» (pantouflage).

187 Определения и обсуждение данного вопроса см. в: Cabs for Hire? Fixing the Revolving Door Between Government and Business [Такси вызывали? Как остановить вращающуюся дверь между правительством и бизнесом], Transparency International UK, April 2014, <https://www.transparency.org.uk/publications/cabs-for-hire-fixing-the-revolving-door-between-government-and-business-2/>.

для введения такого перерыва является тот факт, что с течением времени сокращается возможность злоупотребления влиянием или использования известной чиновнику информации. Например, в Норвегии депутаты не имеют право занимать должности в частном секторе в течение шести месяцев после ухода из парламента. Закон Сербии «Об Агентстве по борьбе с коррупцией» запрещает государственным должностным лицам в течение двух лет устраиваться на работу в организации, деятельность которых как-либо связана с должностью, которую чиновник занимал в государственном секторе. Это ограничение, однако, не распространяется на лиц, занимающих выборные должности<sup>188</sup>. Аналогичным образом, комиссарам Европейского союза запрещено заниматься лоббированием в течение двух лет после ухода с должности, но на членов Европейского парламента этот запрет не распространяется.

Некоторые утверждают, что регулировать таким образом карьеры бывших членов парламента нецелесообразно. Среднестатистический депутат в меньшей степени посвящен в конфиденциальную информацию и, возможно, имеет меньше влияния на политику, чем правительственный чиновник. Тем не менее, риск возрастает, если депутат одновременно является министром или председателем комитета и имеет доступ к «внутренней» информации. Также высказывается мнение о том, что жесткое регулирование налагает несправедливые ограничения на карьерные возможности человека и может неумышленно отвлечь людей от стремления работать на государственной должности. Многие страны, в том числе Ирландия и Словакия, предпочитают использовать «мягкое право», включая рекомендации относительно дальнейшей карьеры после ухода с государственной должности в кодексы поведения, которые не являются юридически обязывающими документами<sup>189</sup>.

---

### **Вопросы для анализа**

- *Законно ли ограничивать будущие возможности трудоустройства для членов парламента?*
  - *Должны ли ограничения касаться только определенных должностей – например, председателей комитетов?*
  - *Насколько длительным должен быть «период охлаждения»?*
  - *Должны ли бывшие члены парламента получать компенсацию в случае действия ограничений в отношении их будущего трудоустройства?*
- 

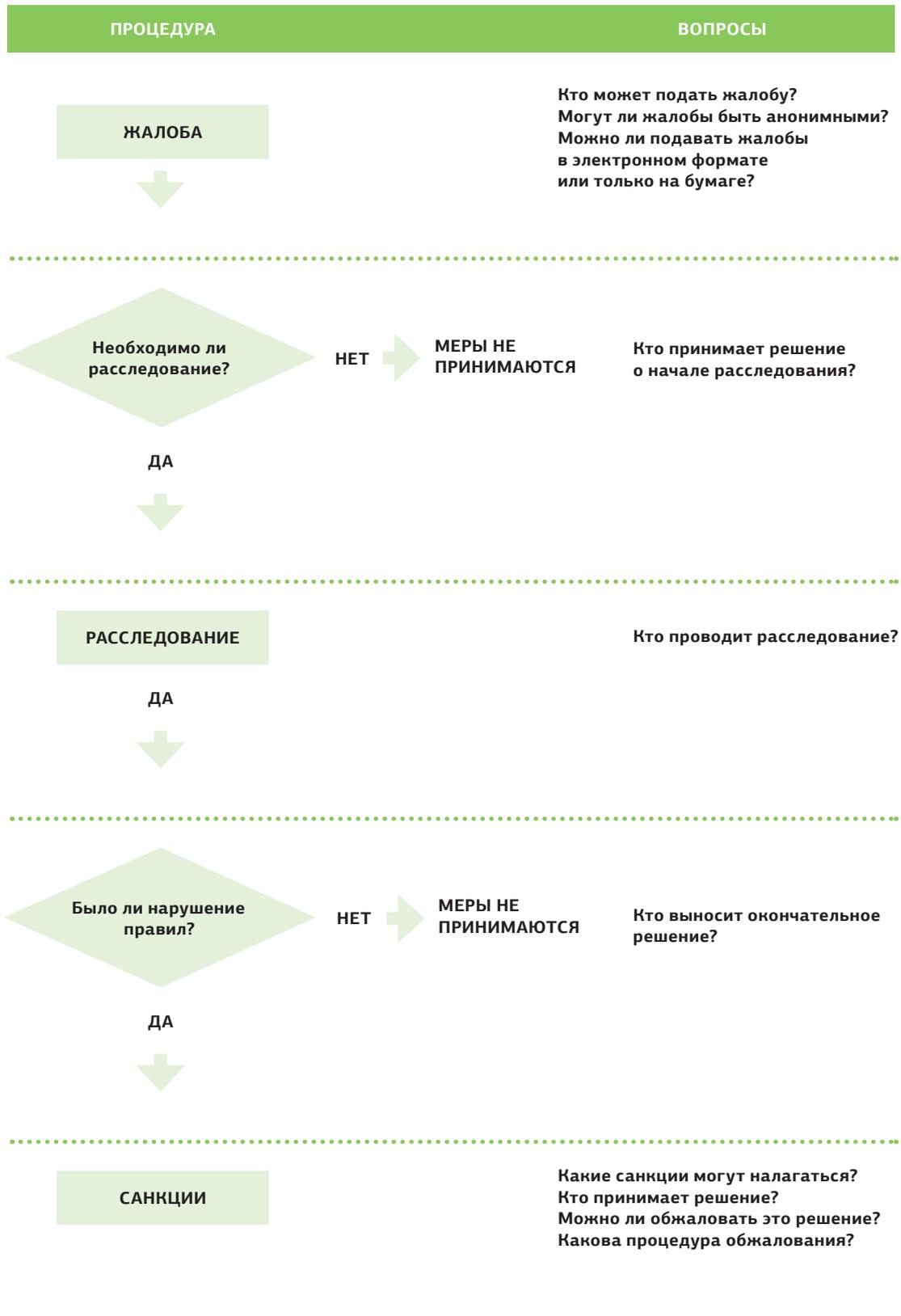
188 Serbia Official Gazette of the RS, Anti-Corruption Agency Act [Закон «Об Агентстве по борьбе с коррупцией» – Официальный бюллетень Республики Сербия], No. 97/08, 27 October 2008, Article 38, <http://www.osce.org/serbia/35100>.

189 Cabs for Hire? Fixing the Revolving Door Between Government and Business, указ. соч., сноска 187.

## **Часть III. Мониторинг и обеспечение соблюдения этических стандартов**

В любой системе иногда случаются нарушения правил или норм поведения, противоречащие этическим принципам. В связи с этим 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 в целях установления фактов и принятия решения о том, были ли нарушены правила или нормы; наложение соответствующих санкций в случае выявления неправомерного поведения. Основные этапы этой процедуры кратко представлены на рис. 7 ниже.

Рис. 7. Мониторинг и обеспечение соблюдения этических стандартов



Указанные функции могут выполняться рядом различных институтов. Выбор в этом смысле зависит от того, отдано ли предпочтение парламентскому саморегулированию перед внешним регулированием или же используется сочетание этих двух подходов. В рамках каждого подхода существует множество возможных учреждений, отвечающих за обеспечение соблюдения этических стандартов. Ниже подробно рассматриваются все три компонента этого механизма, а также вопросы, возникающие на каждом этапе.

### 3.1 Подача жалобы и инициирование расследования

Право подавать жалобы и право инициировать расследование может быть предоставлено общественности или членам парламента либо обеим этим сторонам вместе. Обычно полномочиями инициировать расследование наделяется конкретный орган в парламенте (это входит в его обязанности). Далее представлены примеры, иллюстрирующие различные подходы на этом этапе.

- В Соединенном Королевстве Уполномоченный по стандартам может начать расследование дела только после получения официальной жалобы (и не может действовать, если жалоба является анонимной) или по собственной инициативе; иногда члены парламента сами обращаются к уполномоченному с вопросами относительно своих действий<sup>190</sup>.
- 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 тоже могут подать жалобу напрямую в Комитет по этике. Однако на практике граждане, как правило, передают 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 начать рассмотрение дело по собственной инициативе. Он вправе принять решение о рассмотрении жалобы или ее отклонении, но обязан проинформировать заявителя об этом решении.
- В Германии председатель бундестага уполномочен инициировать расследование возможных нарушений кодекса поведения. Аналогичные нормы действуют в Черногории и Эстонии.
- Во Франции можно обратиться в Высший совет по прозрачности общественной жизни, если у заявителя есть информация о ситуации или фактах, свидетельствующих о вероятном нарушении различных требований, предусмотренных законом. Совет рассматривает дела, связанные с предполагаемым конфликтом интересов, невыполнением обязанностей по декларированию, а также с практикой «вращающихся дверей».

### 3.2 Проведение расследования в связи с жалобой

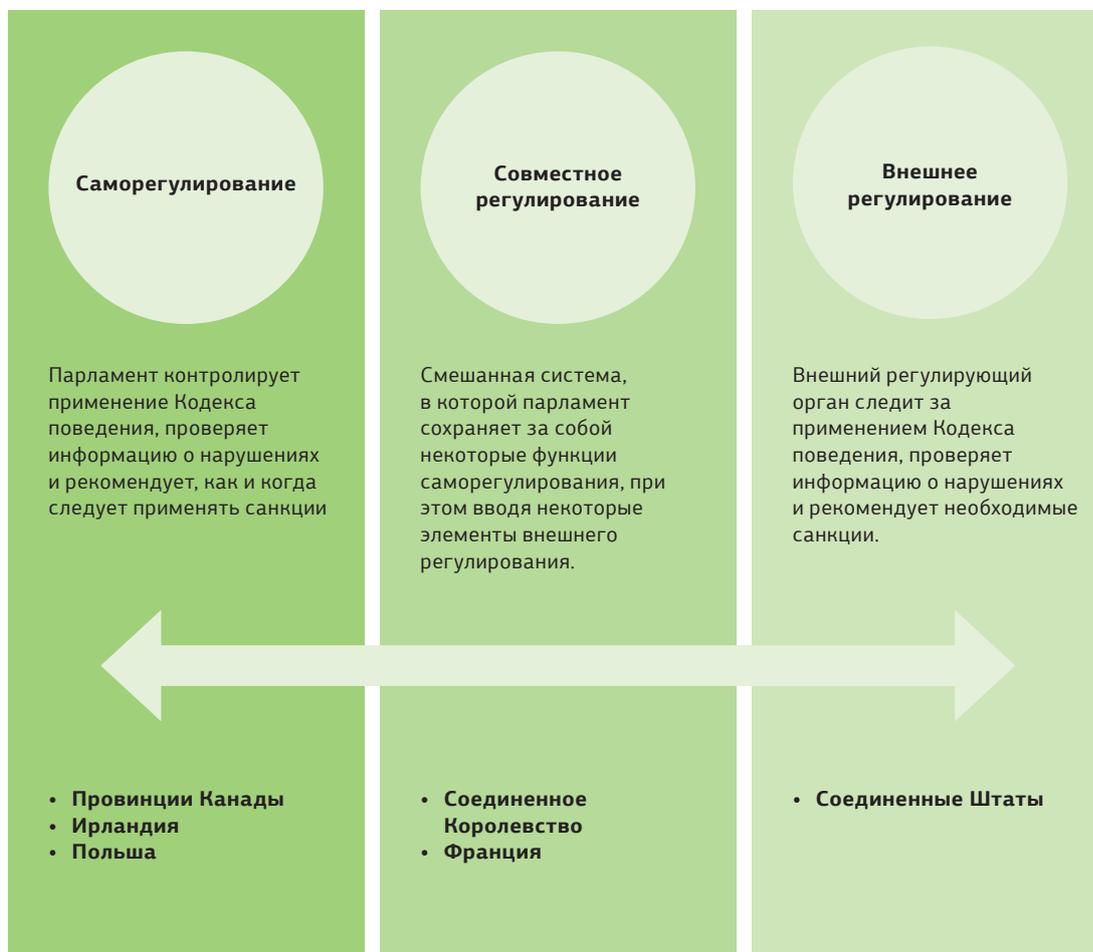
После регистрации жалобы необходимо, как правило, провести расследование изложенных в ней фактов и установить, были ли нарушены нормы поведения. При создании институтов для выполнения этой функции необходимо учесть следующие вопросы:

<sup>190</sup> Procedural Note: Procedure for Inquiries [Процедурная записка: процедура расследования], United Kingdom House of Commons, Commissioner for Standards, April 24 2012, <https://www.parliament.uk/documents/documents/Procedural-Note-April-2012.pdf>.

- 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 парламенту – например, должны ли они назначаться парламентом или быть подотчетны парламенту, или же они должны быть полностью независимыми?
- Имеется ли у парламента потенциал, необходимый для проведения расследований?

При системе саморегулирования парламента сохраняет контроль над тем, как и когда применять санкции против депутатов, а спикер или специальный комитет по этике отвечают за дисциплинарные вопросы<sup>191</sup>. Исторически во многих парламентских системах предпочтение отдавалось саморегулированию – исходя из тех же соображений, которые обусловили введение института депутатской неприкосновенности. Предполагалось, что только в условиях саморегулирования парламента может по-настоящему свободно проверять и критиковать деятельность других государственных институтов.

Рис . 9. Кто контролирует и обеспечивает соблюдение правил?



191 ОЭСР, Декларации активов для государственных служащих: инструмент для предотвращения коррупции, указ. соч., сноска 28, с. 41-42.

Многие государства-участники ОБСЕ, в том числе Греция, Польша, Северная Македония, Словакия, Словения и Эстония, создали постоянные парламентские комитеты для расследования и принятия решений, связанных с вопросами поведения депутатов. Еще одним распространенным подходом является поручение спикеру регулирования менее важных вопросов, относящихся к поведению в зале заседаний, использованию неподобающей лексики или несоблюдению регламента. При этом более серьезные нарушения этических норм рассматриваются специальным комитетом. Например, председатель бундестага Германии уполномочен расследовать случаи, когда депутаты не задекларировали свои интересы. Затем председатель обязан представить результаты расследования бундестагу для принятия им дальнейших мер. Председатель может вынести депутату предупреждение за нарушения небольшой тяжести или допущенные по причине халатности – например, при несоблюдении сроков предоставления информации. Также возможно использование административных санкций – таких, как предание факта нарушения огласке и наложение штрафа (правило 8 (2) (4) Кодекса поведения). Размер штрафа зависит от тяжести нарушения, однако не может превышать половины годовой зарплаты депутата.

В зависимости от политических обстоятельств, в условиях острого политического противостояния в парламенте спикер может злоупотреблять своими полномочиями, назначая несоразмерно строгие наказания за мелкие нарушения<sup>192</sup>.

Саморегулирование может быть желательным в системе, в которой существует риск доминирования исполнительной власти над парламентом. Однако в этой ситуации общество обязательно должно доверять парламенту регулирование его собственной деятельности, несмотря на неизбежный конфликт интересов, а представленные в парламенте политические партии должны относиться друг к другу с уважением и не злоупотреблять регулированием ради достижения партийных целей. Все это означает большую ответственность, возлагаемую на те парламентские институты, которые занимаются регулированием поведения депутатов. Члены этих институтов должны быть готовы проверять поведение своих коллег и сотрудников их аппарата<sup>193</sup>, а также должны быть в состоянии выполнять эти функции непредвзято, независимо от своей партийной принадлежности<sup>194</sup>. Таким образом, подобные системы в очень большой степени зависят от добропорядочности конкретных лиц, и есть опасность, что инструменты регулирования этики могут быть использованы в политических целях для несправедливой критики или даже наказания оппонентов. Помимо личной добропорядочности членов соответствующих парламентских органов для обеспечения добропорядочности всей системы необходимы объективные, прозрачные и не зависящие от партийных позиций процедуры назначения в состав таких регулирующих органов.

Согласно рекомендациям ОЭСР, саморегулирование должно сопровождаться «настоящей прозрачностью» и «долгосрочной демократической практикой свободных и справедливых выборов»<sup>195</sup>. Это означает, что настоящее саморегулирование может быть

192 См. постановление ЕСПЧ по делу «Карачонь и другие против Венгрии» (жалоба № 42461/13), п. 87: «С точки зрения Суда, можно считать, что штрафы, наложенные на заявителей (см. пункты 8 и 11 выше), хотя и не являются чем-то необычным для парламентского права в делах о личных оскорблениях, имели сдерживающий эффект в отношении оппозиции и высказывания точки зрения меньшинства в Парламенте».

193 Thompson, Dennis F., *Political Ethics and Public Office* (Cambridge, Harvard University Press, 1987), cited in: National Democratic Institute, *Legislative Ethics: A Comparative Analysis*, указ. соч., сноска 146, p. 20.

194 *Handbook on Parliamentary Ethics and Conduct – A Guide for Parliamentarians*, указ. соч., сноска 23, p. 31.

195 ОЭСР, *Декларации активов для государственных служащих: инструмент для предотвращения коррупции*, указ. соч., сноска 28, с. 15.

эффективным и заслуживающим доверия только в контексте стабильной, сильной демократической традиции, когда существует прозрачный реестр интересов, надежная избирательная система и (предположительно) свободные СМИ, которые предавали бы гласности случаи неправомерного поведения. Однако доказанные случаи серьезных нарушений, недавно имевшие место в ряде стран ОБСЕ, вынуждают к отходу от практики саморегулирования и передаче полномочий по расследованию обвинений в нарушении правил независимому органу – так произошло, например, в Исландии.

В рекомендациях, которые содержатся в докладах GRECO, подготовленных по итогам четвертого оценочного раунда, основное внимание уделяется эффективности существующих систем контроля; при этом признается право государств-членов самостоятельно определять, какую систему они будут использовать. Серьезную критику со стороны GRECO вызвали случаи, когда парламенты не приняли должных мер реагирования на неправомерное поведение депутатов. Объектом критики также стали ситуации, когда существующему независимому надзорному механизму не было предоставлено достаточных ресурсов или полномочий для выполнения его задач. Вместе с тем, GRECO счел необходимым особо отметить, что роль независимых органов следует определять таким образом, чтобы она предполагала совместную работу депутатов и парламентов с этими органами. Система этических стандартов для той или иной сферы будет работать только в том случае, если она, во-первых, будет понятной и, во-вторых, будет восприниматься теми, кто должен соблюдать правила, как легитимная и внутренне усвоенная ими. Необходимой предпосылкой для этого должно быть осознание собственной ответственности.

Парламентская ассамблея ОБСЕ в 2006 г. рекомендовала государствам-участникам «учредить управление по вопросам соблюдения общественных стандартов, в которое можно будет направлять жалобы, касающиеся нарушения стандартов парламентариями и их сотрудниками». Деятельность этого института должна состоять именно в рассмотрении жалоб о предполагаемых нарушениях<sup>196</sup>. Такой орган может специализироваться на поведении парламентариев (как, например, Управление по этике Конгресса США) или может быть общим антикоррупционным ведомством, контролирующим соблюдение норм во всех государственных учреждениях<sup>197</sup>. По мнению ОЭСР, для того чтобы обеспечить соблюдение правил, касающихся деклараций об имуществе, в новых демократических государствах лучше подходят специальные централизованные органы, которые позволяют достичь более высокого уровня систематизации и профессионализма<sup>198</sup>.

В качестве примера усилий парламента по саморегулированию поведения его членов можно привести резолюцию Европейского парламента о борьбе с сексуальными домогательствами и насилием в парламенте, в которой содержится конкретный призыв к председателю и администрации парламента принять ряд мер в этой сфере, в том числе:

- учредить институциональную систему, состоящую из конфиденциальных советников и соответствующую структуре парламента, для поддержки, оказания консультативной помощи и представления интересов пострадавших от домогательства, если они в этом нуждаются;

196 Брюссельская декларация Парламентской ассамблеи ОБСЕ и резолюции пятнадцатой ежегодной сессии, с. 41.

197 В Сербии Агентство по борьбе с коррупцией отвечает за вопросы, связанные с регулированием конфликтов интересов государственных должностных лиц, в том числе членов парламента, однако оно не устанавливает правил, а способствует соблюдению правил, установленных другими органами.

198 ОЭСР, Декларации активов для государственных служащих: инструмент для предотвращения коррупции, указ. соч., сноска 28, с. 16.

- принять решение о введении внутренних правил в отношении сообщений о нарушениях в целях защиты прав и интересов лиц, сообщающих о нарушениях, и предоставления им надлежащих гарантий на случай некорректного и несправедливого обращения с ними вследствие того, что они сообщили о нарушениях;
- призвать государства-члены изучить ситуацию с проблемой сексуальных домогательств в их национальных парламентах, принять активные меры по борьбе с ней, разработать надлежащую политику по вопросам уважительного отношения и защиты достоинства депутатов и сотрудников на рабочем месте, а также обеспечить надлежащее соблюдение этой политики;
- призвать к осуществлению контроля за реализацией этой политики<sup>199</sup>.

Регулирование при помощи внешних институтов может представляться более легитимным, чем саморегулирование, однако неясным остается вопрос о том, кому эти институты должны быть подотчетны. Если такой орган подчиняется исполнительной власти или обладает полномочиями судебной власти, это может нарушить принцип разделения властей и явиться вмешательством в полномочия парламента. Также, если регулирующие функции будут переданы совершенно постороннему органу, это может подтолкнуть депутатов к уходу от ответственности за собственное поведение и помешать усилиям по формированию культуры этики. Согласно «Руководству по парламентской этике», разработанному Глобальной организацией парламентариев против коррупции и Вестминстерским фондом за демократию, при использовании системы чисто внешнего регулирования «у парламентариев исчезает чувство ответственности за соблюдение принципов или правил»<sup>200</sup>. Помимо этого, очень формальный и бюрократический подход связан с определенными неудобствами. В Соединенном Королевстве звучала критика в адрес Независимого управления по парламентским стандартам в связи с серьезным усложнением процедуры подачи депутатами и сотрудниками аппарата заявлений о возмещении расходов. Бывший член парламента Пол Флинн так описывает свой опыт взаимодействия с Управлением сразу после появления этого органа: «Процедуру, которая раньше занимала тридцать минут в месяц, Управление превратило в унылое многочасовое путешествие по бюрократической трясине бессмысленных правил. Простая система подачи заявления о компенсации расходов, ранее состоявшая из пяти пунктов, распалась на сотню частей со своими заголовками и подзаголовками»<sup>201</sup>.

#### **От совместного регулирования к внешней системе контроля: пример Исландии**

Альтинг (парламент Исландии) принял нынешний кодекс поведения в 2016 г. по итогам инклюзивного процесса, который был описан группой GRECO в ее втором докладе по итогам четвертого оценочного раунда (2017 г.) как процесс, в который были «вовлечены как сами парламентарии, так и гражданское общество в полном масштабе, поскольку документ был обнародован для публичного обсуждения и комментирования»<sup>202</sup>.

199 European Parliament Resolution of 26 October 2017 on Combating Sexual Harassment and Abuse in the EU [Резолюция Европейского парламента от 26 октября 2017 г. о борьбе с сексуальными домогательствами и насилием в ЕС], (2017/2897(RSP), 26 October 2017, [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0417\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0417_EN.html)).

200 *Handbook on Parliamentary Ethics and Conduct – A Guide for Parliamentarians*, указ. соч., сноска 23, p. 31.

201 См.: Flynn, P., *How to be an MP* [Как быть членом парламента], London, Biteback, 2012, <https://www.bitebackpublishing.com/books/how-to-be-an-mp>, pp. 4-11.

202 См.: Fourth Evaluation Round, *Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors, Second Compliance report on Iceland* [Четвертый оценочный раунд, Предупреждение коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров, Второй отчет о выполнении обязательств Исландией], adopted by

В качестве примера был взят действовавший в то время кодекс Парламентской ассамблеи Совета Европы (ПАСЕ); новый документ предусматривает смешанную систему контроля, когда комитет спикера отвечает за проведение проверки и принятие решений по возможным нарушениям кодекса, а независимый Консультативный комитет по этике оказывает ему внешнюю поддержку.

Время, прошедшее после принятия кодекса, разразился ряд публичных скандалов с участием членов Альтинга, после которых к парламентским властям обращались с призывом оценить поведение парламентариев и обеспечить соблюдение кодекса. Однако смешанная система контроля, предусмотренная кодексом, оказалась не в состоянии должным образом отреагировать на эти случаи из-за нечеткости и непоследовательности процедур, что привело к утрате доверия к кодексу со стороны парламентских фракций и недовольству общественности.

С учетом этого опыта и выявленных недостатков в 2019 г. Альтинг начал внутренний процесс пересмотра кодекса и разработки проекта новой редакции этого документа. Одним из главных изменений, предусмотренных новой версией кодекса, стало создание внешнего, не зависящего от парламента комитета по этике, которому будут переданы функции по обеспечению соблюдения кодекса, ранее возложенные на комитет спикера. Такой механизм существенно отличается от прежней системы совместного регулирования и предусматривает переход к внешней системе контроля, в рамках которой мониторинг и обеспечение соблюдения правил осуществляет не сам парламент, а внешний независимый орган.

Передача функций по контролю за соблюдением кодекса внешнему органу может способствовать более систематизированному и профессиональному подходу, а также уменьшить риск политизации этой работы, существующий в ситуации, когда орган, отвечающий за обеспечение соблюдения правил, состоит из выборных политиков от конкурирующих партий. Вместе с тем, если будет принято решение о переходе на внешнюю систему контроля, необходимо с особым вниманием отнестись к вопросу о подотчетности внешнего комитета по этике и источниках его легитимности. В конечном итоге передача полномочий внешнему органу может подтолкнуть членов Альтинга к уходу от ответственности за свое поведение и к утрате ими чувства причастности к кодексу поведения; в этом случае сгладить негативный эффект помогут меры по повышению осведомленности и программы обучения<sup>203</sup>.

---

Одним из способов сохранения некоторых из преимуществ, связанных с саморегулированием, в ситуации привлечения внешнего регулирования в объемах, достаточных для того, чтобы вызвать доверие со стороны общества, 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 части процесса поручены внешней организации. Например, в парламенте Соединенного Королевства имеется постоянный парламентский комитет – Комитет по стандартам и привилегиям, – а также

---

GRECO at its 78th Plenary Meeting (Strasbourg, 4-8 December 2017), <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/1680770758>.

203 По состоянию на май 2020 г. в Альтинге продолжался процесс пересмотра кодекса поведения. После официального визита в Исландию БДИПЧ предоставило спикеру Альтинга свои рекомендации, которые могут быть полезными для этого процесса.

независимый внешний институт Уполномоченного по стандартам. Согласно процедуре, жалобы подаются уполномоченному; он проводит расследование и сообщает о результатах Комитету. Такое разделение функций расследования и принятия решений отвечает требованиям права на справедливое судебное разбирательство.

Однако, несмотря на то, что расследования проводятся вне парламента, законодательный орган Соединенного Королевства контролируют этот процесс несколькими способами. Во-первых, уполномоченного по стандартам назначает парламент, и он обязан своим положением Палате общин, что, как утверждают, может повлиять на принимаемые им решения. Во-вторых, уполномоченный сообщает о результатах своего расследования Комитету, и только Комитет может затем доложить о них Палате и рекомендовать использовать санкции. В-третьих, Комитет может проигнорировать выводы уполномоченного или просто принять их к сведению и провести собственное расследование. Таким образом, прерогатива в этих вопросах все равно принадлежит парламенту.

---

### **Франция: путь к использованию независимого регулятора**

Во Франции контроль за соблюдением стандартов в общественно-политической жизни изначально осуществляла административная комиссия – Комиссия по вопросам финансовой прозрачности общественной жизни, учрежденная в 1988 г. Основная задача этой структуры заключалась в проведении проверок деклараций об имуществе государственных должностных лиц, выявлении случаев необъяснимого обогащения во время работы на государственной должности и передаче этой информации прокуратуре для проведения расследования.

Однако с течением времени, а также после ряда скандалов стало ясно, что существующее регулирование является недостаточным, и усилились требования о создании независимого органа, наделенного полномочиями самостоятельно проводить расследования. В 2009 г. Сенат Франции учредил свой собственный Комитет по этике, а в 2011 г. в Национальном собрании появился независимый уполномоченный по этическим стандартам (*déontologie*), задачей которого стало обеспечение соблюдения принципов, предусмотренных кодексом этики для депутатов Национального собрания. Уполномоченному были поручены сбор и хранение деклараций об имуществе членов парламента, предоставление депутатам конфиденциальных консультаций по принципам кодекса этики, а также подготовка ежегодного доклада для Национального собрания, содержащего рекомендации по более эффективной реализации положений и соблюдению кодекса. Однако у него не было полномочий по проведению расследований.

В 2011-2012 гг. были созданы две новые комиссии – Комиссия по предупреждению конфликтов интересов в общественной жизни (Комиссия Сове) и Комиссия по обновлению этических стандартов общественной жизни (Комиссия Жоспена) – которые в ходе своей работы смогли выявить многочисленные недостатки существующих механизмов контроля за соблюдением этических норм. Они рекомендовали принять конкретное определение понятия «конфликт интересов» и разработать механизмы по недопущению конфликтов интересов в общественной жизни. Было также рекомендовано создать отдельный независимый орган для выполнения этой задачи.

В 2013 г. был учрежден Высший совет по прозрачности общественной жизни. Это произошло после так называемого «дела Каюзака» – министра бюджета в первом прави-

тельстве в период президентства Франсуа Олланда<sup>204</sup>. В обязанности Жерома Каюзака как министра бюджета входило руководство борьбой с налоговым мошенничеством, однако выяснилось, что он сам имел тайные банковские счета за рубежом, о которых он не сообщил ни налоговым органам, ни комиссии по контролю за имуществом государственных должностных лиц.

Высший совет по прозрачности общественной жизни можно охарактеризовать следующим образом:

- он пользуется финансовой независимостью от правительства и не подотчетен исполнительной власти;
- он подлежит проверкам со стороны Высшего совета аудиторов и парламента, а также контролю со стороны административных судов и судов общей юрисдикции;
- он представляет собой коллегиальный орган, состоящий из девяти членов: председателя Совета назначает президент Французской Республики в рамках процедуры, закрепленной в конституции; шестеро других членов представляют высшие судебные органы Франции, а еще двое назначаются спикерами каждой из палат парламента;
- состав членов Совета должен отражать принцип гендерного паритета, его члены в течение срока своих полномочий являются несменяемыми, при этом мандат каждого члена не может быть продлен на новый срок.

Изначально задача Совета заключалась в обнародовании деклараций и расследовании очевидных нарушений, однако его полномочия со временем были расширены. В настоящее время Высший совет по прозрачности общественной жизни ведет общедоступный онлайн-реестр лоббистских организаций, а также, наряду с декларациями об имуществе, принимает декларации об интересах от кандидатов в президенты. Совет необходимо уведомлять о каждом факте найма на работу членом правительства или лицом, занимающим важную выборную должность в органах местного самоуправления, кого-либо из дальних родственников; прием на работу близких родственников теперь запрещен.

---

В Соединенных Штатах в последние годы тоже произошел отход от системы саморегулирования. Ранее контроль за соблюдением кодекса поведения был поручен только законодательному органу и осуществлялся Комитетом по этике (или Комитетом по стандартам официального поведения), состоящим из десяти законодателей. Члены Комитета выступали в качестве контролеров и могли порекомендовать применение соответствующих санкций, но окончательное голосование по санкциям происходило на пленарном заседании Палаты представителей. Однако в 2008 г. был создан независимый и внепартийный контролирующий орган – Бюро по этике Конгресса. Работой Бюро руководят восемь членов его Совета, и все они являются частными лицами. Члены Конгресса не имеют права занимать должности в Совете этого органа. Бюро расследует сообщения о случаях неправомерного поведения, а при обнаружении «достаточных оснований для того, чтобы доверять сообщению», может направить дело на рассмотрение в Комитет по стандартам Палаты представителей<sup>205</sup>.

---

204 Schofield, Hugh, Cahuzac Scandal Threatens Hollande's Presidency [Дело Каюзака угрожает президентству Олланда], BBC News website, 4 April 2013, <https://www.bbc.com/news/world-europe-22030839>. Текст соответствующего закона на русском языке на сайте Совета: <https://www.hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2018/01/loi-2013-RU.pdf>.

205 Office of Congressional Ethics, United States Congress, Fourth Quarter 2019 Report: October 2019 – December 2019 [Бюро по этике Конгресса Соединенных Штатов, Отчет за четвертый квартал 2019 г.: октябрь 2019 г. – декабрь 2019 г.], [https://oce.house.gov/sites/congressionaletethics.house.gov/files/documents/OCE%20Fourth\\_Quarter\\_2019\\_Report.pdf](https://oce.house.gov/sites/congressionaletethics.house.gov/files/documents/OCE%20Fourth_Quarter_2019_Report.pdf).

В целях достижения и поддержания легитимности состав комитетов по парламентской этике должен отражать состав парламента с точки зрения партийных, а также гендерных и этнических групп. Назначение членов комитета должно происходить прозрачным и справедливым образом. В Соединенном Королевстве в состав Комитета по стандартам назначаются представители общественности – так называемые «непрофессионалы»<sup>206</sup>. Это до некоторой степени помогает уменьшить опасения относительно того, что в системе саморегулирования заложен риск возникновения конфликтов интересов, а также ответить на жалобы в отношении того, что парламент иногда оторван от реальности и далек от ожиданий общества. Однако возникают вопросы и насчет того, как назначать таких членов Комитета, какие навыки должны у них быть и насколько широкими будут их полномочия, особенно если учитывать вопросы конфиденциальности и парламентского иммунитета.

Председатель комитета по этике должен пользоваться доверием всего парламента. Комитеты по этике часто возглавляют члены оппозиции, однако такая практика может вызвать противоречия в тех странах, для которых характерен высокий уровень политической конкуренции или в которых существуют разногласия среди политической элиты. В Сейме Польши беспристрастность обеспечивается путем ротации лиц, занимающих должности председателя и заместителя председателя Комитета по этике. Председатель и его заместитель избираются из числа членов Комитета сроком на полгода<sup>207</sup>.

### **Связь с уголовными расследованиями**

В особенно серьезных случаях параллельно с дисциплинарными процедурами может вестись или может быть инициировано уголовное преследование, если в ходе обычного дисциплинарного производства были обнаружены доказательства возможного уголовного правонарушения. Осуществление досудебного расследования не препятствует инициированию парламентом дисциплинарного производства. В некоторых случаях, однако, наличие приговора по уголовному делу может исключить применение дисциплинарных санкций – и наоборот (в соответствии с правом не подвергаться преследованию дважды за одно и то же нарушение). Решение вопроса о том, будет ли применяться данный принцип, зависит от следующих факторов:

- правовой квалификации нарушения в соответствии с национальным законодательством;
- характера нарушения;
- строгости наказания, которое может быть назначено нарушителю в случае признания его виновным (в уголовном или дисциплинарном порядке)<sup>208</sup>.

Парламенты могут принять отдельные правила относительно того, в каком случае должно быть составлено требование о возбуждении уголовного дела против члена парламента. В этих правилах должны быть учтены риски, связанные с тем, что назначение дисциплинарных санкций может исключить возможность вынесения обвинительного приговора по уголовному делу, а также с тем, что некоторые уголовно наказуемые деяния могут подпадать под положения о парламентской неприкосновенности.

206 См.: <https://committees.parliament.uk/committee/290/committee-on-standards/membership/>.

207 См. изменения в п. 3 ст. 1 регламента Комитета: [http://orka.sejm.gov.pl/opinie9.nsf/nazwa/regulaminEPS/\\$file/regulaminEPS.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/opinie9.nsf/nazwa/regulaminEPS/$file/regulaminEPS.pdf) (польск. яз.)

208 Постановление ЕСПЧ по делу «Энгель и др. против Нидерландов» (Engel and Others v. the Netherlands), no. 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72; 5370/72, ECHR 1976.

## Гарантии защиты прав в процессе расследования

Процесс рассмотрения жалоб затрагивает в высшей степени деликатные вопросы. Органы и лица, отвечающие за эту сферу, должны помнить о том, что жалобы могут нанести урон репутации или карьере тех, против которых эти жалобы поданы. Утверждения о неподобающем поведении могут разрушить карьеру депутата, даже если в конечном итоге выяснится, что жалоба не имела под собой никаких оснований. В связи с этим очень важным является соблюдение прав обвиняемого депутата. Член парламента, против которого подана жалоба, должен быть проинформирован об этом факте в определенный срок. Ему должно быть предоставлено время для ответа на жалобу до начала предварительного расследования.

Правила раскрытия информации о жалобах тоже 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. Это может разрушить его карьеру, даже если обвинения окажутся необоснованными. Альтернатива состоит в обнародовании сообщений о жалобах только после принятия решения по ним. Третий вариант – публикация информации о жалобах только в том случае, если расследование установит их обоснованность (но только тогда, когда не существует более высокой инстанции для подачи апелляции), или обнародование информации лишь о тех жалобах, в которых идет речь о менее серьезных нарушениях.

По возможности, должен быть составлен в письменном виде полный список как нарушений, так и наказаний, и этот список должен доступен парламентариям и общественности. Это позволит депутатам планировать и оценивать свои будущие поступки с учетом действующих этических стандартов. В идеальном случае нарушения должны быть описаны достаточно подробно; следует избегать общих формулировок (например, «нанесение ущерба репутации парламента») без дополнительной конкретизации.

Один из экспертов по парламентским стандартам из Соединенного Королевства вспоминал, что когда Палата общин впервые ввела процедуру подачи и рассмотрения жалоб Уполномоченным по стандартам, члены соперничающих партий начали злоупотреблять этой системой для сведения счетов и очернения друг друга. Отчасти по этой причине было решено, что уполномоченный должен публиковать отчет о рассмотрении жалобы только в том случае, если имеются веские доказательства неправомерного поведения<sup>209</sup>.

Также существует риск того, что лицо, против которого была подана жалоба, примет ответные меры против заявителя. Таким образом, может возникнуть необходимость защитить заявителя, сохраняя его имя в тайне. Однако это, в свою очередь, может сделать всю процедуру менее защищенной от использования клеветнических и политизированных обвинений, поскольку ответственность за подачу необоснованной жалобы будет сокращена. Составители правил поведения для членов парламента также должны учесть тот факт, что принятие решений по фактам неправомерного поведения может вызвать жалобы со стороны парламентских групп, что потенциально может привести к обращению в национальные суды, а затем, в соответствующих случаях, – и в Европейский суд по правам человека.

---

<sup>209</sup> Информация была предоставлена на условиях анонимности во время интервью, проведенного специально для настоящего исследования.

Во время расследования у депутата должна быть возможность обратиться за правовой помощью и, если он этого пожелает, быть представленным адвокатом. Как правило, депутат должен быть проинформирован о результатах проверки: это позволит ему обратиться за защитой. Все эти аспекты этой ситуации должны быть тщательно продуманы. В Германии депутат может представить аргументы в свою защиту только в письменном виде, так как в случае получения публичной трибуны он может попытаться использовать эту возможность для привлечения внимания прессы к своим высказываниям или поступкам, которые и стали поводом для жалобы. Если депутат признан виновным, у него должно быть право обжаловать вынесенное решение.

В случае подтверждения факта неправомерного поведения важным компонентом подотчетности, а также возможной санкцией часто считается обнародование информации о жалобе. Это позволяет избирателям оценить факты и решить, стоит ли поддерживать данного кандидата в будущем. Угроза потери места в парламенте может быть эффективным сдерживающим фактором для других депутатов, позволяющим не допустить неправомерного поведения<sup>210</sup>. Прозрачность процедур также способствует повышению доверия к системе регулирования парламентских стандартов.

---

#### ***Защита прав парламентариев, против которых подана жалоба: пример Польши***

Согласно регламенту Комитета по этике Сейма Польши<sup>211</sup>, Комитет обязан:

- незамедлительно информировать о жалобе членов Комитета, а также членов парламента, интересы которых затрагивает жалоба, – как правило, это те, против кого данная жалоба направлена;
- информировать заявителей 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 принял решение об ее отклонении.

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

---

<sup>210</sup> *Handbook on Parliamentary Ethics and Conduct – A Guide for Parliamentarians*, указ. соч., сноска 23.

<sup>211</sup> Комитет по этике Сейма Польши руководствуется парламентским регламентом (глава 13, статьи 143-148), см., <http://www.sejm.gov.pl/prawo/regulamin/kon7.htm> (польск. яз.), а также регламентом самого Комитета, принятым 23 апреля 2009 г., [http://orka.sejm.gov.pl/opinie8.nsf/nazwa/regulaminEPS/\\$file/regulaminEPS.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/opinie8.nsf/nazwa/regulaminEPS/$file/regulaminEPS.pdf) (польск. яз.).

---

### **Пример Соединенного Королевства**

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

«При рассмотрении особенно серьезных дел важно, чтобы комитеты обеих палат соблюдали процедуры, обеспечивающие такую защиту прав, которая будет, по крайней мере, такой же строгой, 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;
- надлежащую возможность обращаться за юридической консультацией и получать правовую помощь на протяжении всего периода 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 этих показаний.

Минимальным критерием, который должен использоваться на всех стадиях принятия решения о виновности или невиновности члена парламента, является принцип большей вероятности при доказывании обвинений. В случае предъявления более серьезных обвинений могут быть необходимы более строгие стандарты доказывания»<sup>212</sup>.

---

### **Обеспечение соблюдения правил, касающихся интересов и имущества**

Многие эксперты считают, что реестры интересов и декларации об имуществе могут эффективным образом способствовать сокращению конфликтов интересов только в том случае, если существуют надежные механизмы, обеспечивающие обязательную подачу деклараций и проверку представленной в них информации. Хотя во многих странах подача деклараций предусмотрена законом, это не всегда обеспечивается на практике, а институты, проверяющие декларации, часто бывают неэффективны. У этих институтов иногда отсутствует потенциал, необходимый для решения такой задачи<sup>213</sup>.

Существует мнение, что декларации об имуществе 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 проверить, сопоставив ее с налоговыми декларациями. В Румынии декларации об имуществе, подача которых обязательна для широ-

---

212 Parliamentary Privilege – First Report, United Kingdom House of Commons, Joint Committee on Parliamentary Privilege [Палата общин, Объединенный комитет по парламентским привилегиям, Первый отчет], para. 281, 30 March 1999, <http://www.publications.parliament.uk/pa/jt199899/jtselect/jtpriv/43/4302.htm>.

213 Fagan, Craig, 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]. Berlin, Transparency International, 2011, [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).

кого круга государственных должностных лиц (включая членов парламента и местных выборных представителей), можно также сверить с данными земельного кадастра, реестра транспортных средств, недвижимого имущества и других реестров<sup>214</sup>.

### 3.3 Санкции за ненадлежащее поведение

Санкции являются неотъемлемой частью действенного регулирования и общей легитимности системы регламентирования деятельности парламента, но в разных конституционных контекстах могут существовать различные виды санкций.

В большинстве государств-участников ОБСЕ системы парламентарской дисциплины предусматривают широкий ряд санкций, начиная с относительно мягких, когда дело предают огласке, и вплоть до штрафов или временного отстранения от обязанностей (в том числе с удержанием зарплаты) и, в конце концов, до самой серьезной политической санкции – лишения депутата места в парламенте. За поведение, нарушающее закон, обязательно предусмотрена правовая ответственность. Некоторые менее строгие виды наказаний могут рассматриваться как санкции «репутационного характера», 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 выражаться в форме предупреждения, публичного объявления или «призыва к порядку».

Строгость наказания должна быть соразмерной и зависеть от серьезности нарушения и от их количества. Санкции также могут учитывать и другие факторы – например, поведение и проступки нарушителя в прошлом; в любом случае они должны быть эффективными и удерживать от повторных нарушений. В разных государствах региона ОБСЕ используются различные подходы в этой сфере.

- Во Франции самой мягкой дисциплинарной санкцией является «призыв к порядку». За ней следует много уровней все 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 получил повторный выговор или оскорбил других высокопоставленных лиц – например, премьер-министра или членов правительства. Правила предусматривают возможность лично защищать себя для члена парламента, в отношении которого рассматривается вопрос о применении дисциплинарных мер.
- Член бундестага Германии, нарушивший регламент во время дебатов, может быть призван к порядку, «назван по фамилии» председателем бундестага или лишен права выступать во время конкретных дебатов. За более серьезные нарушения член парламента может быть временно отстранен от участия в дебатах или оштрафован на сумму до 2 000 евро. Также существует шкала дисциплинарных мер за нарушение действующих в бундестаге правил декларирования интересов (от простого предупреждения до штрафа в размере полугодовой зарплаты)<sup>215</sup>.

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

215 Rules of Procedure of the German Bundestag [Регламент бундестага Германии], German Bundestag, May 2014, <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80060000.pdf>. Закон «О депутатах бундестага и членах Европейского парламента», German Bundestag, <https://www.bundestag.de/resource/blob/189732/6e3095be7d1968201ca34b6ca5c285d9/memlaw-data.pdf>.

- В Европейском парламенте невозможно применить строгие меры для обеспечения соблюдения правил и санкции за неправомерное поведение, так как судебное дело может быть инициировано только на родине парламентария, а правовые условия в странах ЕС сильно различаются.

В регионе ОБСЕ существует целый ряд санкций за нарушение правил, связанных с декларированием имущества. Во Франции в наиболее серьезных случаях Высший совет по прозрачности общественной жизни передает дело на рассмотрение в Бюро соответствующей палаты. За умышленное сокрытие информации об имуществе или предоставление в декларациях заведомо ложных сведений предусмотрено наказание в виде тюремного заключения на срок до трех лет и штрафа в размере 45 тысяч евро. В ноябре 2016 г. такой штраф был назначен одному из депутатов французского парламента. В октябре 2017 г. еще один бывший парламентарий был приговорен к четырем месяцам заключения условно и штрафу в размере 30 тысяч евро.

В Италии неподача декларации об интересах может привести к уголовному преследованию, а в Грузии преступлением является предоставление неполных сведений в декларации об имуществе<sup>216</sup>. 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 фамилии членов парламента, не подавших декларации, просто объявляются в ходе пленарного заседания.

Ввиду особого статуса членов парламента и той конституционной защиты, которой они пользуются, применение строгих санкций является непростым вопросом<sup>217</sup>. Например, такая достаточно распространенная санкция, как временное удаление депутата из зала заседаний, влияет на его возможность представлять весь электорат или тот избирательный округ, от которого он избран<sup>218</sup>. Существует риск того, что подобная мера может быть использована для удаления членов парламента из зала заседаний в целях нарушения естественного большинства. В связи с этим в некоторых странах (например, в Австрии) отстраненные от дебатов члены парламента сохраняют право голоса. В то же время, исследования показали, что более строгие санкции не слишком способствуют общественному доверию к парламентам и что наличие кодекса поведения является более эффективным инструментом для формирования общественного доверия<sup>219</sup>. Исследования на тему эффективного предупреждения сексуальных домогательств на рабочем месте и стратегий реагирования на подобные инциденты также показывают, что более эффективным средством предупреждения является не столько строгость наказания, сколько его неотвратимость<sup>220</sup>.

216 ОЭСР, *Декларации активов для государственных служащих: инструмент для предотвращения коррупции*, указ. соч., сноска 28, с. 96.

217 Там же, с. 18.

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

219 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], *Public Integrity Annual, CSG & ASPA (1996)*, цит. по: *Legislative Ethics and Codes of Conduct*, указ. соч., сноска 31, р. 14.

220 См.: McDonald, P., Charlesworth, S. & Graham, T., *Developing a Framework of Effective Prevention and Response Strategies in Workplace Sexual Harassment* [Разработка системы эффективного предупреждения и стратегий реагирования на сексуальные домогательства на рабочем месте], *Asia Pacific Journal of Human Resources*, vol. 53, no. 1, 2015.

Существует превалирующая норма, согласно которой не допускается отстранять парламентариев от их обязанностей за исключением случаев, когда были совершены очень серьезные правонарушения. Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению ОБСЕ (1990 г.) 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 парламентскими и конституционными процедурами»<sup>221</sup>.

В 2015 г. в Соединенном Королевстве был принят закон о введении системы «отзыва» членов парламента, в рамках которой избиратели путем голосования могут аннулировать депутатский мандат своего представителя в законодательном органе. В этом законе указаны условия, при которых спикер Палаты общин может запустить процесс отзыва: вынесение в отношении депутата судебного приговора, предусматривающего тюремное заключение; отстранение от должности члена Палаты по решению Комитета по стандартам; предоставление недостоверной или заведомо ложной информации в заявлении о возмещении расходов. Петиция об отзыве направляется главе избирательной комиссии того округа, от которого был избран данный член парламента, после чего тот организует сбор подписей избирателей в поддержку отзыва депутата. Поставить свои подписи под заявлением должна как минимум десятая часть от общего числа избирателей округа. После этого член парламента теряет свой мандат и назначаются дополнительные выборы. Механизм отзыва существует и в Соединенных Штатах, Канаде и ряде региональных и местных законодательных собраний по всему миру<sup>222</sup>. Однако, согласно одному из исследований, такие механизмы часто используются партиями в своих политических целях и могут превратиться в «стандартный инструмент политического конфликта» вместо того, чтобы использоваться в качестве чрезвычайной меры в ситуации наличия явных нарушений<sup>223</sup>.

Должна существовать прозрачная процедура перехода от мягких мер к более жестким. Наиболее строгие санкции должны быть предусмотрены только для серьезных нарушений. В постановлении по делу «Карачонь и другие против Венгрии» Европейский суд по правам человека указал следующее: «Санкции были назначены без учета возможности применения менее жестких мер: могли быть использованы такие меры, как предупреждение или выговор. Помимо этого, вмешательство в осуществление прав заявителей состояло в применении санкций со сдерживающим эффектом в отношении парламентской оппозиции; это происходило в рамках процедуры, в которой процессуальные гарантии и гарантии предполагаемой беспристрастности были недостаточными. Таким образом, вмешательство в права заявителей не может считаться «необходимым в демократическом обществе по смыслу пункта 2 статьи 10 Конвенции». В Рекомендации (2003)4 Комитета министров Совета Европы и в издании «Руководящие принципы правового регулирования деятельности политических партий», выпущенном БДИПЧ

221 Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению ОБСЕ.

222 Judge, David, Recall of MPs in the UK: 'If I Were You I Wouldn't Start from Here' [Механизм отзыва членов парламента Соединенного Королевства: «На вашем месте я не стал бы действовать таким образом»], Parliamentary Affairs, Vol. 66, No. 4, May 2012, [https://strathprints.strath.ac.uk/40371/1/Recall\\_of\\_MPs.pdf](https://strathprints.strath.ac.uk/40371/1/Recall_of_MPs.pdf).

223 Gilbert, C, State Recall Movement Stands Alone in US History [Беспрецедентная кампания по отзыву выборных должностных лиц в Соединенных Штатах], Journal Sentinel, 11 March 2011, <http://archive.jsonline.com/newswatch/117804138.html>; Jackson, D.; Thompson, E. & Williams, G., Recall Elections for New South Wales? Report of the Panel of Constitutional Experts [Голосование по отзыву выборных должностных лиц в Новом Южном Уэльсе? (Отчет группы экспертов в области конституционного права)], Sydney, NSW Department of Premier and Cabinet, 2011, p. 22, <http://images.smh.com.au/file/2011/12/14/2838416/Panel%27s%2520report.pdf>.

и Венецианской комиссией Совета Европы, говорится о том, что санкции должны быть «эффективными, соразмерными и сдерживающими»<sup>224</sup>.

Помимо этого, цель регулирования должна быть в первую очередь конструктивной и направленной на создание условий, в которых профессиональное и этическое поведение становится нормой. С учетом этой цели необходимо проявлять снисходительность при использовании санкций в любой новой области регулирования, с тем чтобы дать членам парламента возможность привыкнуть к новым процедурам. Следует отметить, что в первый год после введения декларирования имущества в Латвии около 20% всех поданных деклараций были неполными<sup>225</sup>. Контролирующим органам, помимо выполнения дисциплинарных функций, также должно быть поручено предоставление руководящих рекомендаций и обучение.

В своих докладах, касающихся Австрии, Бельгии, Боснии и Герцеговины, Молдовы, Португалии, Российской Федерации, Соединенного Королевства и Франции (помимо других стран), GRECO рекомендует, чтобы любой режим применения санкций в отношении членов парламента был эффективным, соразмерным и сдерживающим. Также в отношении отдельных юрисдикций были высказаны рекомендации о том, что информация о санкциях, применимых в случае нарушений правил, должна быть понятной для депутатов; уголовно-правовые санкции должны дополняться внутренними дисциплинарными мерами; срок давности в отношении применения санкций должен быть увеличен и/или общественность должна быть проинформирована о фактах применения санкций.

### 3.4 Административные расходы

Затраты на регулирование парламентских стандартов трудно подсчитать, так как в этом процессе участвует множество различных организаций. Тем не менее, при создании системы регулирования необходимо учитывать кадровые и бюджетные расходы. Имеются данные о расходах ряда специальных институтов по вопросам парламентской этики в регионе ОБСЕ. Например, в 2018-2019 гг. общие расходы Бюро по вопросам этики Сената Канады составили 1,39 млн канадских долларов (приблизительно 880 тысяч евро)<sup>226</sup>. Офис Уполномоченного по стандартам Соединенного Королевства, являющийся квазинезависимым регулятором поведения членов парламента, в 2018-2019 гг. стоил налогоплательщикам 526 623 фунта стерлингов (587 516 евро), и 99% этой суммы составили затраты на персонал<sup>227</sup>.

224 Статья 16 Единых правил против коррупции при финансировании политических партий и избирательных кампаний (приложение к рекомендации R (2003) Комитета министров Совета Европы); см. также: ODHR/Venice Commission, Guidelines on Political Party Regulation [Руководящие принципы правового регулирования деятельности политических партий, 2-е изд.], Warsaw, ODHR, 2020, para. 274, <https://www.legislationline.org/download/id/8962/file/GUIDELINES%20on%20Political%20Party%20Regulation,%202nd%20edition,%202020%20this%20document%20is%20subject%20to%20editorial%20changes.pdf>; см. там же руководящий принцип № 6, касающийся соразмерности.

225 Там же, р. 83.

226 Office of the Senate Ethics Officer, Parliament of Canada, Annual Report – 2018-2019 [Ежегодный доклад Бюро уполномоченного Сената по этике, 2018-2019 гг.], [http://sen.parl.gc.ca/seo-cSe/PDF/Annual\\_Report\\_2018-2019\\_E.pdf](http://sen.parl.gc.ca/seo-cSe/PDF/Annual_Report_2018-2019_E.pdf).

227 Данные взяты из годового отчета парламентского уполномоченного по стандартам за 2018-2019 гг., с. 23, <https://www.parliament.uk/documents/pcfs/PCS-Annual-Report-2018-19.pdf>.

Печать материалов также может быть связана с большими расходами, и поэтому следует тщательно проанализировать вопрос о том, есть ли в этом необходимость и обеспечивает ли публикация данных в интернете соответствующий контроль. 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). При этом данные реестра всегда доступны в онлайн-формате и постоянно обновляются, а печатная версия быстро устаревает.

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

### **3.5 Не только соблюдение правил: укрепление этичного поведения**

#### **3.5.1 Обучение и консультирование парламентариев**

При внедрении новой системы регулирования стандартов необходимо обучить парламентариев новым правилам, а затем постоянно обновлять и осуществлять программу обучения, с тем чтобы депутаты имели представление о том, как им действовать при возникновении новых проблем. Обучение должно охватывать все группы, поведение которых регулируется данной системой, а также все заинтересованные стороны, которые, как ожидается, будут участвовать в проверках в отношении поведения членов этих групп. Этими заинтересованными сторонами являются прежде всего СМИ, неправительственные организации и широкая общественность. Сотрудники аппарата парламента тоже должны пройти обучение при поступлении на работу, так как им предстоит обеспечивать должное функционирование систем и ежедневно выполнять соответствующие правила.

Все вновь избранные члены парламента должны пройти необходимую программу введения в должность. Как правило, депутаты приносят с собой самый разный профессиональный опыт, и для них может быть привычным соблюдать этические нормы своей прежней профессии, которые необязательно совпадают с парламентскими нормами. Несмотря на напряженность первых недель работы в парламенте, новые депутаты должны задуматься о том, какого поведения на их новой должности ожидает от них общество. Программа обучения этике должна объяснять, почему неправомерное поведение подрывает легитимность демократических режимов, а также давать четкое представление о том, что именно является неподобающим поведением, и указывать способы решения этой проблемы<sup>228</sup>.

Вводный курс обучения также должен освещать вопросы гендерного равенства и многообразия, в том числе знакомить новых депутатов с содержанием плана действий

---

228 Legislative Ethics and Codes of Conduct, указ. соч., сноска 31, p. 17.

парламента по гендерным вопросам (если таковой имеется), а также правилами парламента в отношении проблемы сексуальных домогательств и в отношении использования лексики, учитывающей гендерные аспекты. Как отмечалось выше, депутаты часто имеют разный профессиональный опыт и им могут быть привычны различные виды организационной культуры или различные ожидания, касающиеся поведения. В Европейском парламенте проводятся специальные курсы, направленные на предупреждение неподобающего поведения и домогательств, а также поощрение уважительных и профессиональных отношений на рабочем месте. Обучение на тему предупреждения домогательств предоставляется всем сотрудникам. В ходе этого обучения слушатели получают навыки распознавания, предупреждения и пресечения психологических притеснений и сексуальных домогательств. Также организуются специальные курсы для парламентариев по вопросам управления офисом и кадровой работы. Такое обучение направлено на профилактику неподобающего поведения путем развития у парламентариев управленческих навыков, обеспечивающих недопущение конфликтов с помощниками<sup>229</sup>.

Будет полезно, если опытный член парламента проведет занятие для своих новых коллег и расскажет им о своем опыте в качестве нового депутата, начинающего работу в парламенте, и о тех этических дилеммах, с которыми ему/ей пришлось столкнуться за годы работы. Такие занятия особенно эффективны, если их ведет уважаемый и располагающий к себе ментор. Вместе с тем, необходимо обеспечить, чтобы все советы опытного депутата соответствовали самым последним рекомендациям и правилам.

Пользу подобной практики демонстрирует недавний доклад парламента Нидерландов:

«Писанные и неписанные правила политической игры невозможно изучить за несколько месяцев. Однако личная поддержка может оказать огромную помощь новым членам парламента. Опытные депутаты, как действующие, так и бывшие, часто изъявляют желание поделиться опытом и знаниями с новыми коллегами. Их вклад также обогащает коллективную память Палаты представителей»<sup>230</sup>.

Помимо этого, информация новым членам парламента может быть предоставлена не только в ходе учебных занятий, но и посредством публикации во внутренней информационной сети парламента, которая доступна депутатам в любое удобное для них время. Там новички могут найти ответы на часто задаваемые вопросы.

В некоторых системах также предлагаются консультации для парламентариев, проходящие на постоянной основе. Например, помимо обязанности расследовать нарушения правил членами парламента, Уполномоченному по вопросам конфликтов интересов и этики парламента Канады поручено предоставлять депутатам конфиденциальные консультации, касающиеся соблюдения закона «О конфликте интересов» 2006 г. и Кодекса поведения членов парламента. Уполномоченный также обязан предоставлять конфиденциальную информацию о конфликтах интересов и вопросах этики премьер-министру страны<sup>231</sup>. В обязанности Комиссии по стандартам в государственных

229 Sexism, harassment and violence against women in parliaments in Europe, указ. соч., сноска 9.

230 Confidence and Self-Confidence - Parliamentary Self-Reflection: Findings and Follow-up [Доверие и уверенность в себе – парламентский самоанализ: выводы и дальнейшие действия], Dutch House of Representatives, 2009, p. 22, [http://www.houseofrepresentatives.nl/sites/www.houseofrepresentatives.nl/files/content/parliamentary-selfreflection\\_finalreport\\_117-200327.pdf](http://www.houseofrepresentatives.nl/sites/www.houseofrepresentatives.nl/files/content/parliamentary-selfreflection_finalreport_117-200327.pdf).

231 Office of the Conflict of Interest and Ethics Commissioner, Parliament of Canada, Educating and Informing [Обучение и информирование], <https://ciec-ccie.parl.gc.ca/en/About-APropos/Pages/Educating-Eduquer.aspx>.

учреждениях Ирландии тоже входит предоставление рекомендаций относительно соблюдения правил этики<sup>232</sup>.

В ряде систем члены парламента обязаны обращаться за консультацией. Члены бундестага Германии обязаны искать необходимую информацию «при наличии сомнений», связанных с выполнением их обязанностей<sup>233</sup>. В качестве альтернативы депутатам может быть предложена возможность получить консультацию (или им могут рекомендовать это сделать). Орган, предоставляющий подобные консультации, также может участвовать в регулярном пересмотре положений кодекса, потому что ему хорошо известно, какие положения являются неясными для членов парламента и какие требования вызывают наибольшие проблемы. Однако депутатам может быть некомфортно обращаться за консультацией в орган, который обладает полномочиями по расследованию их поведения или обеспечению соблюдения правил. Помимо этого, законы о свободе информации могут препятствовать членам парламента задавать интересующие их вопросы ввиду опасений, что эти вопросы впоследствии будут опубликованы в СМИ.

---

### **Советник по этике в Палате представителей Нидерландов**

Должность независимого советника по этике была учреждена Палатой представителей Нидерландов в 2018 г. по рекомендации парламентской рабочей группы по вопросам «этики поведения членов Палаты представителей».

В обязанности советника по этике входит предоставление консультаций депутатам по вопросам толкования правил этики парламента. В соответствии с рекомендациями рабочей группы, депутаты могут обращаться к советнику по этике для получения в конфиденциальном порядке письменных консультаций по толкованию и применению правил, касающихся этики. Полученные от советника рекомендации депутаты вправе обнародовать. Советник по этике ежегодно составляет отчет с анонимизированными данными, который направляется в президиум Палаты представителей, а затем публикуется в открытом доступе. В своем ежегодном отчете советник по этике может дать рекомендации по совершенствованию или уточнению правил.

---

Общая информация о нормативной базе должна быть опубликована для общественности в легкодоступной и понятной форме<sup>234</sup>. Более того, обсуждения этических дилемм и любых изменений в правилах должны быть включены в регулярные образовательные и информационные мероприятия парламента с участием общественности, гражданского общества, студентов и СМИ. Подобные мероприятия помогают ознакомить общественность с той ролью, которую выполняют члены парламента.

---

232 Standards in Public Offices Commission, Parliament of Ireland What We Do [Функции Комиссии по стандартам в государственных учреждениях], <https://sipo.ie/about/what-we-do/>.

233 Rules of Procedure of the German Bundestag [Регламент бундестага Германии], German Bundestag, <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80060000.pdf>.

234 Например, парламент Соединенного Королевства опубликовал новую брошюру для общественности, посвященную процедуре подачи жалоб на членов парламента: Complaining About a Member of the Parliament [Как пожаловаться на члена парламента], United Kingdom House of Commons, March 2013, <https://www.parliament.uk/documents/pcfs/current-inquiries/Complaining%20about%20an%20MP%20Mar13.pdf>.

---

### Вопросы для анализа

- Будет ли разработана программа обучения новым правилам для членов парламента и сотрудников их аппарата?
  - Смогут ли члены парламента и сотрудники их аппарата получить конфиденциальную консультацию?
  - Каковы наиболее подходящие способы информирования СМИ, НПО и широкой общественности о правилах поведения для парламентариев?
- 

### 3.5.2 Роль политических партий

Политические партии начинают все больше осознавать, что на них тоже лежит ответственность за обеспечение подотчетности своих членов: ведь если депутаты не будут соблюдать высокие этические стандарты, это может серьезно навредить репутации партии, в которой они состоят. Скандалы, затрагивающие лишь небольшое число депутатов, могут негативно сказаться на рейтингах всей партии и лишить ее поддержки значительной части избирателей. Избежать столь губительных последствий неподобающего поведения одного или нескольких представителей партии с большей вероятностью возможно, если партия сможет показать, что она располагает надлежащими процедурами по недопущению нарушений, и что никакие скандалы не являются показателем того, что в партии создана организационная культура, допускающая неэтичное поведение.

Одним из способов продемонстрировать свой подход к вопросам ответственности и дисциплины может стать разработка партией собственного кодекса поведения, содержащего стандарты поведения и этики для членов партии и ее руководства. В кодексе также могут быть предусмотрены механизмы четких и соразмерных санкций. Ввиду того, что партии получают государственное финансирование на свою текущую деятельность, было бы целесообразно также разработать правила добросовестного расходования государственных средств. Эти правила, как и кодексы поведения, могут содержать более строгие нормы для членов и руководства партии, касающиеся коррупции, подкупа, конфликтов интереса и лоббирования, а также санкции за нарушение норм в каждой из названных категорий.

В Финляндии с партией «Истинные финны» ассоциируется множество скандалов, связанных с расистскими и другими неподобающими высказываниями депутатов, партийных активистов и членов местных представительных органов от этой партии. Например, весной 2015 г. депутат от партии «Истинные финны» опубликовал пост в Facebook, который был воспринят как призыв к войне против «мультикультурализма» и подстрекательство к насилию. Публикация вызвала общественное возмущение (на демонстрацию и концерт под лозунгом «У нас есть мечта» в центре Хельсинки собралось более 10 тысяч человек) и заставило фракцию партии в парламенте рассмотреть вопрос о наложении на депутата дисциплинарного взыскания и принять решение временно исключить его из состава фракции. Через несколько месяцев он был вновь принят в члены фракции<sup>235</sup>.

---

235 См.: Tharoor, I., A politician in Finland declared war on multiculturalism. This is how his country responded [Финский политик объявил войну мультикультурализму: вот как ему ответила страна], Washington Post, 31 July 2015, <https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2015/07/31/a-politician-in-finland-declared-war-on-multiculturalism-this-is-how-his-country-responded/>.

В другом случае гость депутата от партии «Истинные финны» показал нацистское приветствие в зале пленарных заседаний парламента, а сам депутат сфотографировал это и выложил фотографию в Facebook. Спикер парламента применил к депутату самое строгое наказание, предусмотренное конституцией: вынес ему предупреждение. В конечном итоге данный депутат был исключен из партии<sup>236</sup>.

### 3.6 Обновление и пересмотр стандартов

С течением времени стандарты неизбежно эволюционируют и меняются, что обусловлено изменением норм, ожиданий в отношении поведения парламентариев, а также возникновением новых рисков. В связи с этим системы регулирования стандартов должны быть гибкими<sup>237</sup>. Кодекс никогда не бывает окончательным документом – он постоянно дорабатывается.

В последние годы для обновления существующих и разработки новых стандартов все чаще используются новые информационные технологии и решения. Часто само наличие таких технологий и распространенность их использования подталкивают к изменению стандартов: обычно это делается для того, чтобы облегчить повседневный труд парламентариев и помочь им в выполнении их обязанностей. При использовании новых технологий следует уделять особое внимание вопросам безопасности и неприкосновенности данных и всего процесса, с тем чтобы обновленные или вновь разработанные стандарты не были поставлены под сомнение в связи с тем, как именно они были разработаны. Одна из главных проблем состоит в том, что технические средства не должны становиться предметом политических дискуссий, которые могут бросить тень на саму суть разрабатываемых стандартов – лишь потому, что лица, ответственные за принятие решений, не доверяют тем или иным технологиям или плохо разбираются в них. Например, использование новых технологий при декларировании имущества должно облегчить депутатам выполнение их правовых обязанностей, а также обеспечить информирование общественности. Вместе с тем, нельзя допускать того, чтобы технологии воспринимались как дополнительное бремя для парламентариев, требующее от них дополнительных усилий и временных затрат.

В 60-70-х гг. прошлого века члены парламента Соединенного Королевства, избирательные округа которых были расположены на севере Англии или в Шотландии, большую часть времени находились в Лондоне. Сегодня членам парламента надлежит проводить каждую пятницу и большинство уикендов в своих округах, даже во время парламентских сессий. Вследствие этого возникает необходимость решения такого важного вопроса, как определение размера парламентских выплат, необходимых для покрытия транспортных расходов и оплаты жилья. В странах, ставших демократическими недавно, роль парламента может измениться за короткий срок. Эти изменения могут повлиять на представление о том, может ли член парламента одновременно занимать другие должности или иметь другие источники дохода.

---

236 См.: Hirvisaari dismissed from Finns Party [Хирвисаари исключен из партии «Истинные финны»], Helsinki Times, 7 October 2013, <https://www.helsinkitimes.fi/finland/finland-news/politics/7927-hirvisaari-dismissed-from-finns-party.html>.

237 Была обновлена даже клятва Гиппократова. Один из вариантов клятвы, широко используемый сегодня, был написан доктором Луисом Лазанья в 1964 г. См.: Tyson, P., The Hippocratic Oath Today [Клятва Гиппократова сегодня], PBS Nova website, 27 March 2001, <http://www.pbs.org/wgbh/nova/body/hippocratic-oath-today.html>.

Данные вопросы подчеркивают необходимость наличия процедур для регулярного пересмотра и мониторинга системы этических стандартов. Процесс пересмотра должен включать публичное обсуждение и консультации с заинтересованными сторонами, а также внушать чувство ответственности за пересмотр стандартов тем, кто будет их соблюдать.

---

### ***Пошаговый процесс: пример Грузии***<sup>238</sup>

Парламент Грузии в 2004 г. принял кодекс поведения, не имеющий обязывающего характера, однако больших успехов в его соблюдении добиться не удалось. В парламенте фактически отсутствовал эффективный механизм реагирования на нарушения этических норм депутатами, а у граждан не было возможности подавать жалобы на конкретные случаи ненадлежащего поведения.

В 2015 г. Постоянный совет по открытому и прозрачному управлению парламента Грузии утвердил первый план действий на 2015-2016 гг., который содержал обязательство принять кодекс этики для членов парламента. Первоначальный проект кодекса был подготовлен американской НПО «Национальный демократический институт» (НДИ) и направлен Постоянному совету в феврале 2016 г. В марте того же года на заседании Совета была представлена уточненная версия проекта, а в апреле – еще одна редакция, доработанная с учетом тех рекомендаций и дополнений, которые были предложены членами Совета.

В мае 2016 г. НДИ совместно с экспертами БДИПЧ провел подробное обсуждение кодекса в форме совещания членов Постоянного совета и представителей НПО Грузии, на которое также были приглашены сотрудники Бюро по этике Конгресса Соединенных Штатов. После этого Постоянный совет одобрил предложенный проект в качестве документа, содержащего основные принципы и ожидания в отношении поведения парламентариев. Подготовить и принять кодекс было поручено парламентам следующего созыва.

В начале 2017 г. новый состав Постоянного совета утвердил новый план действий с обязательством принять юридически обязывающий кодекс этики. В марте 2017 г. НДИ в сотрудничестве с БДИПЧ организовал круглый стол на тему кодексов этики, в рамках которого члены Постоянного совета обсудили имеющийся проект кодекса и международную практику.

Позднее в 2017 г. рабочая группа парламента подготовила новый проект кодекса, который после консультаций с Постоянным советом, руководством парламента, членами парламентарского большинства и оппозиции был вынесен на пленарное обсуждение. Парламент дважды рассматривал проект кодекса: в апреле 2018 г. проект был отклонен, а после повторного внесения в мае того же года, когда текст кодекса был включен в проект нового регламента парламента, депутаты одобрили документ (в ноябре 2018 г.).

В начале 2019 г. парламента создал Совет по этике – орган, ответственный за внедрение кодекса и обеспечение его соблюдения. В августе 2019 г. БДИПЧ и НДИ провели сове-

---

238 Информация изложена на основе публикации: Gogidze, Lasha, Case Study: the Georgian Parliament's Code of Ethics – Implementation and Recommendations for Reform [Анализ конкретного случая из практики: кодекс этики парламента Грузии – реализация и рекомендации по реформе], Transparency International Georgia, 23 April 2012, <http://transparency.ge/en/post/report/georgias-parliamentary-code-ethics-need-reformation>.

щение с членами Совета по этике для обсуждения вопроса о составлении инструкции, дополняющей кодекс и содержащей разъяснения норм регламента для Совета по этике. В конце 2019 г. инструкция была одобрена парламентом.

---

### Вопросы для анализа

- Какие финансовые средства выделены на обновление и пересмотр стандартов?
- Будет ли разработана программа обучения новым правилам для членов парламента и сотрудников их аппарата?
- Каковы самые подходящие способы информирования СМИ, НПО и широкой общественности о новых правилах?
- Каким образом система предусматривает обновление и реформирование этических стандартов?

---

## 3.7 Контроль со стороны гражданского общества

Организации гражданского общества играют очень важную роль в обеспечении соблюдения парламентариями тех правил, которые предусмотрены в кодексе поведения и, в более общем смысле, в конституции и законах страны. Также они могут предавать огласке случаи неправомерного поведения и оказывать давление на другие органы, побуждая их проводить расследования или принимать меры. Контроль за деятельностью парламента со стороны гражданского общества существенно расширился в первые десятилетия XXI века: НПО часто берут на себя роль посредника, занимаясь сбором данных, публикуемых парламентом, и помогая общественности разобраться в этой информации. Например, в Соединенном Королевстве существует веб-сайт «Они работают на вас», который позволяет пользователям осуществлять поиск по истории голосования парламентариев. Есть и другие веб-сайты, предоставляющие, например, доступ к декларациям имущества или реестрам интересов<sup>239</sup>.

В Греции есть неправительственная организация Vouliwatch, которая при помощи инновационных цифровых технологий позволяет через специальное приложение следить за деятельностью парламентариев (а также за их финансовыми интересами) и законодательным процессом. Организация разработала модерлируемую платформу, на которой граждане могут публично задавать вопросы своим парламентариям и членам Европейского парламента, а те – публично отвечать на них. Все вопросы граждан и ответы политиков проверяются на соответствие кодексу поведения, отражающему принципы этики открытого правительства. В Боснии и Герцеговине аналогичную роль выполняет НПО «Зашто не?» («Почему нет?»), которая предоставляет общественности информацию о деятельности правительства и государственных институтов. Созданный этой организацией веб-сайт PravoDaZnam.ba («Право знать») помогает гражданам использовать закон о свободе информации и позволяет в автоматическом режиме направлять запросы государственным учреждениям о предоставлении информации по электронной почте.

---

239 См. веб-сайт «Они работают на вас»: <https://www.theyworkforyou.com/>.

Организации, занимающиеся мониторингом деятельности парламентов, могут сами получать поддержку и взаимодействовать со своими коллегами из других стран при помощи международного онлайн-форума [OpeningParliament.org](http://OpeningParliament.org).

---

#### **Вопросы для анализа**

- *Участвуют ли организации гражданского общества в разработке и обновлении кодекса поведения?*
  - *Каким образом система предусматривает участие различных организаций гражданского общества в контроле за деятельностью парламентариев (например, при помощи требований относительно обеспечения прозрачности деятельности и открытости данных)?*
-

# Выводы

Все парламенты в регионе ОБСЕ могут получить большую пользу от пересмотра и реформирования своих систем, регулирующих профессиональные и этические стандарты. Являясь выборными представителями народа, парламентарии играют фундаментальную роль в наших демократических государствах. Однако случаи, имеющие место 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, соблюдающих стандарты профессионального поведения и этики, а также препятствует приходу в политику людей, отражающих все многообразие общества.

Пересмотр и реформирование стандартов может не только способствовать восстановлению доверия к парламенту и привлечению внимания к важности той работы, которую выполняют парламентарии, но и содействовать предупреждению коррупции, домогательств и дискриминации в отношении недостаточно представленных групп, в том числе женщин. Реформа парламентских стандартов может стать отличной возможностью для общественного обсуждения вопроса о том, каких действий и поведения можно и должно ожидать от тех, кого граждане избирают для представления своих интересов.

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, и их работа протекает в крайне политизированной среде. Правила и регламенты дают парламентариям возможность выполнять свою работу, а также поддерживать независимость парламента от других институтов. При этом правила не должны чрезмерно вторгаться в частную жизнь парламентариев; их задача – предотвращение злоупотребления властью в личных и политических целях. Для того чтобы кодекс этики эффективно работал от выборов до выборов, необходимо регулярно анализировать и пересматривать этические стандарты.

Далее приводится описание шести этапов реформирования системы, регулирующей этические стандарты для парламентариев.

1. **Оценка существующих правил и рисков.** Лица, осуществляющие реформу, должны в первую очередь изучить существующие правила и нормы, опираясь на конституцию страны и национальное законодательство, а также неформальные нормы и обычаи, действующие в парламенте – как удачные, так и неудачные. Должны быть определены наиболее сложные проблемы и наиболее серьезные риски, с тем чтобы можно было 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 при помощи справедливого и прозрачного процесса, обеспечивая при этом многообразие состава группы. Рабочие группы должны подавать пример другим, делая свою деятельность прозрачной и публикуя информацию об особых интересах своих членов, даже если такое требование не предусмотрено парламентом.
2. **Проведение консультаций с целью подготовки документа.** Реформа парламентских стандартов должна опираться на процесс 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 больше участников и сделать процесс обсуждения более прозрачным, можно использовать социальные сети и Интернет-форумы. Консультации должны быть направлены на разработку 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 реформы, которая может затронуть различные аспекты, включая, помимо прочего, следующие:
  - декларирование интересов и имущества;
  - выплаты депутатам и их расходы;
  - отношения с лоббистами;
  - поведение в зале заседаний и вне его, использование парламентской лексики;
  - гендерное равенство и поддержка многообразия;
  - проблема сексизма, домогательств и насилия в отношении женщин в политике;
  - правила в отношении посещения заседаний и голосования;
  - использование парламентского времени, ресурсов и кадров (а также злоупотребление ими);
  - трудоустройство после ухода из парламента.
4. **Реформа институциональных механизмов, отвечающих за контроль и соблюдение стандартов.** Необходимо иметь соответствующие институциональные механизмы 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 и обеспечения соблюдения правил сконцентрированы внутри парламента или же их следует передать внешнему органу, а также обладают ли существующие институты достаточными полномочиями и независимостью для эффективного выполнения своих обязанностей.

5. **Предоставление членам парламента консультаций, обучения и поддержки.** Члены парламента в течение всего срока своих полномочий нуждаются в постоянном консультировании относительно новых или измененных парламентарских правил и стандартов. Депутаты также должны периодически проходить обучение по наиболее сложным этическим вопросам. В то же время необходимо информировать общественность, СМИ и гражданское общество о стандартах парламентарской этики или о реформе ранее существовавших правил. Это должно обеспечить тщательный контроль за деятельностью парламента и его членов со стороны общества, что в конечном итоге поможет бороться с неэтичным поведением при помощи профилактических мер.
6. **Подготовка отчетов об анализе результатов.** В конце каждого срока полномочий парламента необходимо тщательно проанализировать действующие этические нормы и оценить их влияние на политическую деятельность парламентариев. Результаты оценки должны быть изложены в ежегодном отчете, представляемом парламенту. В процессе подготовки отчета следует также изучить и осветить более общий вопрос о том, выполняют ли правила и контроль за их соблюдением свою основную задачу – способствовать формированию культуры этики. При необходимости в ежегодных отчетах следует указать на недостатки базовых установок и обязательств и предложить рекомендации по их переосмыслению.

Процесс пересмотра и реформирования стандартов парламентарской этики должен проводиться регулярно. Представления о том, как должны вести себя парламентарии, меняются с течением времени, а также появляются новые проблемы, и поэтому необходимо регулярно и систематическим образом пересматривать правила поведения и оценивать их соблюдение. Как минимум, пересмотр этических стандартов, проводящийся в начале каждого срока полномочий парламента и реализация этих стандартов в течение всего законодательного периода должны стать частью постоянных обязанностей парламента. Таким образом, пересмотр этических стандартов будет институционально закреплен как задача, которая должна автоматически выполняться. Это необходимо для эффективного функционирования парламента и формирования доверия к нему со стороны общества.

**Рис. 9.** Шесть этапов реформы парламентских стандартов

# Глоссарий<sup>240</sup>

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

**Верховенство права** – наличие 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).

**Внимание к гендерному фактору/осведомленность о гендерных вопросах** – способность воспринимать, признавать и выделять существующие гендерные различия, проблемы и неравенство, а также интегрировать гендерные аспекты в стратегии и действия.

**«Вращающаяся дверь»** – переход государственных должностных лиц и политиков из государственного сектора в частный и обратно, повторяющийся с большой частотой и создающий риски с точки зрения конфликта интересов.

**Гендерная дискриминация** – любое различие, исключение или ограничение, основанное на социально сконструированных гендерных ролях и нормах и препятствующее полному осуществлению каким-либо лицом своих прав человека.

---

<sup>240</sup> Данный глоссарий составлен с учетом определений, содержащихся в подготовленной Transparency International публикации: Anti-Corruption Plain Language Guide (июль 2009 г.), [https://www.transparency.org/whatwedo/publication/the\\_anti\\_corruption\\_plain\\_language\\_guide](https://www.transparency.org/whatwedo/publication/the_anti_corruption_plain_language_guide); в публикации ОЭСР 2011 г. «Декларации активов для государственных служащих: инструмент для предотвращения коррупции», указ. соч., сноска 28; а также в следующих публикациях: OSCE Aide-Mémoire on Gender Mainstreaming Projects [Памятка ОБСЕ по интеграции гендерных аспектов в проекты], 1 January 2007, <http://www.osce.org/gender/26402>; OSCE Glossary on gender-related terms [Глоссарий гендерных терминов ОБСЕ], 31 May 2006, <https://www.osce.org/gender/26397>; Glossary, the United Kingdom House of Commons website [Глоссарий Палаты общин Соединенного Королевства], <http://www.parliament.uk/siteinformation/glossary/>.

**Гендерное равенство** – равенство прав, возможностей и результатов для женщин и мужчин в законе и на практике, а также равный доступ к ресурсам и услугам на уровне семьи, общины и общества в целом.

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

**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 срока парламентских полномочий.

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

**Злоупотребление служебным положением** – использование должностным лицом полномочий, связанных с его привилегиями на занимаемой должности, в целях сохранения власти или получения выгоды в личных или партийных интересах.

**Кодекс поведения** – документ, в котором изложены ценности, принципы или правила, которым должны следовать или которыми должны руководствоваться представители той или иной профессии или группы.

**Конфликт интересов** – конфликт между государственными обязанностями и частными интересами должностного лица, когда частные интересы могут неподобающим образом повлиять на выполнение этим должностным лицом его служебных обязанностей.

**Коррупция** – злоупотребление властью в корыстных целях.

**Лоббисты** – группы интересов и лица, стремящиеся повлиять на формирование законодательства.

**Надлежащее управление (хорошее управление)** – управление с участием общественности, ориентированное на достижение консенсуса, подотчетное, прозрачное, гибкое, эффективное и действенное, основанное на принципах равноправия и инклюзивности, соблюдающее принцип верховенства права; такое управление способствует максимальному снижению уровня коррупции, а также учету мнений меньшинств и интересов наиболее уязвимых групп населения в процессе принятия решений; надлежащее управление означает быстрое реагирование 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 по закону предоставляет законодателям или парламентариям полный иммунитет от уголовного преследования на срок действия их мандата.

**Нецелевое расходование государственных средств** – использование государственных средств для достижения личных или партийных целей, а не для службы общественным интересам.

**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 для получения личной выгоды.

**Правила процедуры** – правила, определяющие порядок проведения парламентских дебатов (например, регулирующие внесение поправок, порядок, в соответствии с которым депутаты могут задавать вопросы, и т. д.).

**Регламент** – 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 полномочий парламента.

**Учет гендерной проблематики (комплексный гендерный подход)** – процесс оценки последствий для мужчин и женщин любых планируемых мер, включая законодательство, политику или программы, во всех сферах и на всех уровнях. Речь идет о стратегии, благодаря которой проблемы, с которыми сталкиваются женщины и мужчины, и опыт гендерных групп должны стать неотъемлемой частью разработки, реализации, мониторинга и оценки политики и программ во всех сферах политической, экономической и общественной жизни в целях искоренения неравенства между мужчинами и женщинами.

**Этичное поведение лиц, занимающих государственные должности** – постоянная приверженность общепринятым этическим ценностям, принципам и нормам и соблюдение этих принципов и норм, устанавливающих приоритет общественных интересов перед частными интересами лиц, работающих в государственном секторе.

# Избранная библиография

## Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе

ОБСЕ, Руководящие принципы правового регулирования деятельности политических партий. Варшава, БДИПЧ, 2010, <https://www.osce.org/ru/odihr/81988>.

ОБСЕ, Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению ОБСЕ (Копенгаген, 1990 г.), <https://www.osce.org/ru/odihr/elections/14304>.

Парламентская ассамблея ОБСЕ, Брюссельская декларация Парламентской ассамблеи ОБСЕ и резолюции 15-й ежегодной сессии (Брюссель, 2006 г.), <https://www.osce.org/ru/ra/19801>.

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

Совет министров ОБСЕ, Решение № 7/94 «Участие женщин в политической и общественной жизни» (Афины, 2 декабря 2009 г.), <https://www.osce.org/ru/node/294521>.

ОБСЕ, Обязательства ОБСЕ в области человеческого измерения, 3-е издание. Варшава, БДИПЧ, 2011, <https://www.osce.org/ru/odihr/elections/77677>.

Совет министров ОБСЕ, Решение № 4/18 «Недопущение и пресечение насилия в отношении женщин» (Милан, 10 декабря 2018 г.), <https://www.osce.org/ru/chairmanship/462127>.

## Межправительственные организации

Council of Europe, Committee of Ministers Resolution 97 (4), On the Twenty Guiding Principles for the Fight Against Corruption [Комитет министров Совета Европы, Резолюция 97(4) «Двадцать принципов борьбы с коррупцией»], 1997, <https://rm.coe.int/16806cc17c>; на русском языке: <https://docs.cntd.ru/document/901934976>.

Совет Европы, Конвенция Совета Европы о предотвращении и борьбе с насилием в отношении женщин и домашним насилием (2011 г.), <https://rm.coe.int/16806b0687>.

Совет Европы, Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию (Страсбург, 1999 г.), <https://rm.coe.int/168007f58c>.

Парламентская ассамблея Совета Европы, Резолюция № 1214 (2000) «О роли парламентов в борьбе с коррупцией», [http://www.coe.int/t/r/parliamentary\\_assembly/%5BRussian\\_documents%5D/%5B2000%5D/%5BAvril%5D/Resol1214.asp](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» (2010 г.), [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).

Парламентская ассамблея Совета Европы, Резолюция № 2274 (2019) «Освободить парламенты от сексизма и сексуальных домогательств» (2019 г.), <https://rm.coe.int/adoptedtexts-april-19-ru/16809461b5>.

Совет Европы, Рекомендация № 60 (1999) «О политической добросовестности местных и региональных выборных представителей» (Страсбург, 1999 г.), <https://rm.coe.int/16807192b9>.

Совет Европы, Резолюция № 316 (2010) «Права и обязанности местных и региональных выборных представителей: риски коррупции» (Страсбург, 2010 г.), <https://rm.coe.int/1680719d2c>.

Council of Europe Venice Commission, Report on the Regime of Parliamentary Immunity [*Венецианская комиссия Совета Европы, Доклад о режиме парламентской неприкосновенности*], 1996, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF\(1996\)007-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF(1996)007-e).

European Commission, Attitudes of Europeans towards Corruption [*Европейская комиссия, Отношение европейцев к коррупции*], 2009, Special Eurobarometer 325, [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_325\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_325_en.pdf).

European Commission, Commission Staff Working Paper, Albania 2011 Progress Report [*Европейская комиссия, Рабочий доклад комиссии по кадровым вопросам – отчет о ходе выполнения: Албания, 2011 г.*], Brussels, 2011, [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2011/package/al\\_rapport\\_2011\\_en.pdf](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 [*Европейская комиссия/Европейский институт государственного администрирования, Регулирование конфликтов интересов в отношении лиц, занимающих государственные должности в Европейском союзе*], October 2007, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/746a95fc-dbf6-48de-a76d-b4ce1fe4b4bf>.

European Commission, Public Opinion in the European Union – First Results [*Европейская комиссия, Общественное мнение в Европейской союзе – первые результаты*], Standard Eurobarometer 77, Spring 2012, [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb77/eb77\\_first\\_en.pdf](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 [*Европейский парламент, Руководители ЕП договорились разработать новые правила для лоббистов и более строгий кодекс для членов парламента*], Brussels, 2011, [http://www.europarl.europa.eu/former\\_ep\\_presidents/president-buzek/en/press/press\\_release/2011/2011-March/press\\_release-2011-March-43.html](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 Register [*Европейский парламент, Европейский реестр прозрачности*], [http://europa.eu/transparency-register/index\\_en.htm](http://europa.eu/transparency-register/index_en.htm).

European Parliament, Office for Promotion of Parliamentary Democracy, Parliamentary Ethics: A Question of Trust [*Европейский парламент/Бюро по развитию парламентской демократии, Парламентская этика: вопрос о доверии*], Brussels, 2011, <https://agora-parl.org/node/8871>.

European Parliament, Rules of Procedure of the European Parliament [*Европейский парламент, Правила процедуры*], Brussels 2012, <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 [*Межпарламентский союз и Управление Верховного комиссара ООН по правам человека, Права человека: руководство для парламентариев*], No. 8, 2005, <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/training13en.pdf>.

Inter-Parliamentary Union, Gender Sensitive Parliaments: A Global Review of Good Practices [*Межпарламентский союз, Парламенты, учитывающие гендерную проблематику: глобальный обзор хорошей практики*], 2011, <https://www.ipu.org/resources/publications/reports/2016-07/gender-sensitive-parliaments>.

Inter-Parliamentary Union, Brief on sexism, harassment and violence against women parliamentarians in Europe [*Межпарламентский союз, Аналитический доклад о сексизме, домогательствах и насилии в отношении женщин-парламентариев в Европе*], 2018, <https://www.ipu.org/resources/publications/reports/2018-10/sexism-harassment-and-violence-against-women-in-parliaments-in-europe>

ОЭСР, Декларации активов для государственных служащих: инструмент для предотвращения коррупции, 2011, <https://www.osce.org/files/f/documents/b/5/99694.pdf>.

ОЭСР, Руководство ОЭСР по разрешению конфликтов интересов на государственной службе, 2003, [www.oecd.org/gov/ethics/conflictinterest](http://www.oecd.org/gov/ethics/conflictinterest).

OECD, Managing conflict of interest in the public service: OECD guidelines and country experiences, 2003, <http://www.oecd.org/corruption/fightingcorruptioninthepublicsector/48994419.pdf>.

OECD, OECD Public Governance Committee, Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation [*Разработка надежной системы этики: инструменты, процессы, структуры и условия для реализации*], 2009, [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).

ООН, Конференция государств-участников Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции, Доклад о работе совещания Межправительственной рабочей группы открытого состава по возвращению активов, которое было проведено в Вене 25 и 26 августа 2011 года, <https://undocs.org/ru/CAC/COSP/WG.2/2011/5>.

ООН, Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции, Нью-Йорк, 2004, [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/corruption.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/corruption.shtml).

ООН, Резолюция Генеральной Ассамблеи № 51/59 «Борьба с коррупцией», 12 декабря 1996 г., <https://undocs.org/ru/a/res/51/59>.

### **Национальные ресурсы**

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

Canadian House of Commons, Compendium – Rules of Debate, 2006, [http://www.parl.gc.ca/About/House/compendium/web-content/c\\_d\\_rulesdebate-e.htm](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, <https://ciec-ccie.parl.gc.ca/en/Pages/default.aspx>.

Canadian Senate, *Annual Report of the Senate Ethics Officer 2006-2007*, 2007, <http://sen.parl.gc.ca/seocse/PDF/AnnualRep0607-e.pdf>.

Dutch House of Representatives, Confidence and Self-Confidence – Parliamentary Self-Reflection: Findings and Follow-up, The Hague, 2009, [http://www.houseofrepresentatives.nl/sites/www.houseofrepresentatives.nl/files/content/parliamentary-selfreflection\\_finalreport\\_117-200327.pdf](http://www.houseofrepresentatives.nl/sites/www.houseofrepresentatives.nl/files/content/parliamentary-selfreflection_finalreport_117-200327.pdf).

French National Assembly, Code of Ethics, Paris, last redacted on 9 October 2019, <https://www2.assemblee-nationale.fr/qui/deontologie-a-l-assemblee-nationale/textes-de-reference/code-de-deontologie-en-vigueur>

French High Authority for Transparency of Public Life, Act no. 2013-907 on transparency in public life, Paris, 11 October 2013 [Высший совет Франции по прозрачности общественной жизни, Закон № 2013-907 от 11 октября 2013 года о прозрачности общественной жизни], <https://www.hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2018/01/>

Act-no.-2013-907-dated-11-October-2013-on-transparency-in-public-life.pdf; на русском языке: <https://www.hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2018/01/loi-2013-RU.pdf>.

Georgian Parliament, Code of Ethics of the Members of the Georgian Parliament, [http://www.parliament.ge/files/1107\\_17620\\_548540\\_CodeofEthics-Eng.pdf](http://www.parliament.ge/files/1107_17620_548540_CodeofEthics-Eng.pdf).

German Bundestag, Law on Members of the Bundestag and the European Parliament, [http://www.bundestag.de/htdocs\\_e/documents/legal/memlaw.pdf](http://www.bundestag.de/htdocs_e/documents/legal/memlaw.pdf).

German Bundestag, Rules of Procedure Code of the German Bundestag, 2 July 1980, original: [http://www.bundestag.de/dokumente/rechtsgrundlagen/go\\_btg/goo6.html](http://www.bundestag.de/dokumente/rechtsgrundlagen/go_btg/goo6.html), in English: <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80060000.pdf>.

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

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

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

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

Статут Сейма Литовской Республики, 1994, <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt?jfwid=39x&documentId=471f6e802ba211ea8fodfdc2b5879561&category=TAD>.

Malta House of Representatives, Code of Ethics of Members of the House of Representatives, 1995, <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, <http://www.parliament.bg/en/rulesoftheorganisations/>.

Parliament of Canada, House of Commons Procedures and Practice - Responsibilities and Conduct of Members, 2000, <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, <http://www.sejm.gov.pl/prawo/zep.htm>.

Republic of Lithuania, Law on the Approval, Entry into Force and Implementation of the Code of Conduct for State Politicians, Vilnius, 2006, [http://www.vtek.lt/vtek/images/vtek/Dokumentai/EN/Legislation/politiku\\_elgesio\\_kodeksas.doc](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, 5<sup>th</sup> Edition, Edinburgh, 2011, [http://www.scottish.parliament.uk/S4\\_PublicPetitionsCommittee/General%20Documents/code\\_final.pdf](http://www.scottish.parliament.uk/S4_PublicPetitionsCommittee/General%20Documents/code_final.pdf).

United Kingdom House of Commons, Bill of Rights, 1689, <http://www.legislation.gov.uk/aep/WillandMarSess2/1/2/introduction>. [Билль о правах 1689 г. [https://ru.wikisource.org/wiki/%D0%91%D0%B8%D0%BB%D0%BB%D1%8C\\_%D0%BE\\_%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%B0%D1%85\\_\(1689\)](https://ru.wikisource.org/wiki/%D0%91%D0%B8%D0%BB%D0%BB%D1%8C_%D0%BE_%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%B0%D1%85_(1689)) ]

United Kingdom House of Commons, Committee on Standards and Privileges, Review of the Code of Conduct, 19th Report of Session 2010-12, 2011, <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, [http://www.parliament.uk/documents/documents/Procedural\\_Note-April\\_2012.pdf](http://www.parliament.uk/documents/documents/Procedural_Note-April_2012.pdf).

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

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

United Kingdom House of Commons, Joint Committee on Parliamentary Privilege, First Report, 1999, <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, <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, <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, <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, <http://www.parliament.uk/documents/lords-commissioner-for-standards/Annual-Report-2010-11.pdf>.

House of Representatives of the Netherlands, Rules of Procedure, 2012, [http://www.houseofrepresentatives.nl/sites/www.houseofrepresentatives.nl/files/content/rules\\_of\\_procedure\\_1.pdf](http://www.houseofrepresentatives.nl/sites/www.houseofrepresentatives.nl/files/content/rules_of_procedure_1.pdf).

United Kingdom House of Commons, Parliamentary Commissioner for Standards, Review of the Code of Conduct for Members of Parliament: Consultation Paper, 2011, <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, [http://ethics.house.gov/Media/PDF/2008\\_House\\_Ethics\\_Manual.pdf](http://ethics.house.gov/Media/PDF/2008_House_Ethics_Manual.pdf).

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

### **Неправительственные организации и отдельные авторы**

Bermeo, N., On democratic backsliding, *Journal of Democracy*, 2016, 27(1), 5-19, <https://www.journalofdemocracy.org/articles/on-democratic-backsliding/>.

Beta, Tanjug, 20 Officials to step down due to conflict of interest, *b92.net*, 8 September 2011, [http://www.b92.net/eng/news/politics-article.php?yyyy=2011&mm=09&dd=08&nav\\_id=76301](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), cited in: 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, [http://www.providus.lv/upload\\_file/Eng\\_versija/Shrinking\\_Citizenship\\_Interim\\_Report.doc](http://www.providus.lv/upload_file/Eng_versija/Shrinking_Citizenship_Interim_Report.doc).

Dávid-Barrett, E., Nolan's legacy: regulating parliamentary conduct in democratising Europe, *Parliamentary Affairs*, 68(3), 514-532, 2014.

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

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

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

Maesschalck, J., & 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, <http://www.telegraph.co.uk/news/newstoppers/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, <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, 1999, [http://www.accessdemocracy.org/files/026\\_ww\\_legethics.pdf](http://www.accessdemocracy.org/files/026_ww_legethics.pdf).

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

Пиппа Норрис и Мона Лена Крук, *Гендерное равенство на выборных должностях: шестиступенчатый план действий*. Варшава, БДИПЧ, 2011, <http://www.osce.org/odihr/78432>.

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

Sedelmeier, U., Anchoring democracy from above? The European Union and democratic backsliding in Hungary and Romania after accession, *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 52(1), 105-121, 2014.

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, *International Public Management Journal*, 2005, Vol. 8, No. 2.

Thompson, Dennis F., *Political Ethics and Public Office* (Cambridge, Harvard University Press, 1987), cited in: National Democratic Institute, *Legislative Ethics: a Comparative Analysis*, Legislative Research Series Paper #4, Washington DC, 1999, [http://www.accessdemocracy.org/files/026\\_ww\\_legethics.pdf](http://www.accessdemocracy.org/files/026_ww_legethics.pdf).

Thompson, D. F., Theories of institutional corruption, *Annual Review of Political Science*, (2018) 21, 495-513, <https://www.annualreviews.org/doi/abs/10.1146/annurev-polisci-120117-110316>.

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

Transparency International United Kingdom, Cabs for Hire? Fixing the Revolving Door Between Government and Business, May 2011, <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, [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, <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, <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, [http://www.wfd.org/upload/docs/political\\_guidebook\\_20100630.pdf](http://www.wfd.org/upload/docs/political_guidebook_20100630.pdf).





