2. Великобритания

Первый доклад Комитета по стандартам публичной сферы (1995 г.)
(Извлечение)

III. Члены Парламента

Основные выводы

Члены Парламента и далее должны иметь полное право заниматься оплачиваемой деятельностью, не связанной с работой Парламента. Однако оплачиваемая деятельность в качестве общих парламентских консультантов, работающих со многими клиентами, должна быть запрещена. Палате общин следует пересмотреть парламентский закон, касающийся иных видов парламентской консультационной деятельности. Мы вернемся к анализу положения дел в этой области через год.

Все соглашения и вознаграждения, связанные с разрешенной парламентской консультационной деятельностью и спонсорством, должны быть декларированы исчерпывающим образом. В других пунктах Реестра интересов членов Парламента содержание этих интересов должно быть определено более четко.

Следует подтвердить Резолюцию Палаты общин 1947 года относительно внешних интересов, имеющих денежное выражение. Должны быть разработаны более четкие и детальные правила декларирования таких интересов, а также действий, направленных на избежание конфликта интересов.

Должен быть разработан Кодекс поведения членов Парламента.

Палате общин следует назначить лицо, имеющее репутацию независимого человека, Парламентским уполномоченным по стандартам поведения, в обязанности которого входило бы ведение Реестра интересов, консультирование относительно Кодекса поведения, дача рекомендаций и советов по вопросам поведения и интересов, а также расследование жалоб на поведение депутатов и составление отчетов по результатам расследований.

В случае, если Уполномоченный решит, что парламентарию следует объяснить свое поведение, его объяснение должно быть заслушано на заседании подкомитета Комитета Палаты по привиле-

гиям, причем так, чтобы правила естественной справедливости наиболее эффективно сочетались с установленными процедурами Палаты общин.

Общественное восприятие

8.Палата общин является сердцевиной нашей демократии. Соблюдение ее членами определенных стандартов поведения критически важно для политического здоровья нации. Эти стандарты всегда устанавливались и регулировались самой Палатой для своих членов, поскольку Парламент является нашим высшим государственным институтом.

9.Для обеспечения высокого качества работы правительства, эффективного контроля за деятельностью государственных органов и гарантий демократического процесса, жизненно важно, чтобы члены Парламента отвечали самым высоким стандартам благопристойности в исполнении своих обязанностей по отношению к избравшим их гражданам. А чтобы население доверяло своим депутатам, также необходимо, чтобы последние были таковыми и в восприятии граждан.

Финансовые интересы депутатов

10.Причины падения доверия граждан к финансовой честности членов Парламента нетрудно определить. Люди читают большое число сообщений прессы о случаях, когда депутаты брали деньги за парламентские запросы (устные либо письменные. — *А. О.),* либо, как утверждалось, останавливались в дорогих отелях за чужой счет, не указывая, чьи интересы они представляют, либо нанимались лоббистскими компаниями с широкой клиентурой; последнее явление получило название «депутаты по найму».

11.Анализ Реестра интересов депутатов за 1995 год показывает, что 26 депутатов имеют соглашения о работе в качестве консультантов с компаниями по связям с общественностью или лоббистскими фирмами, а еще 142 депутата являются консультантами компаний иных типов либо отраслевых ассоциаций. Эти 168 депутатов в совокупности имеют 356 должностей консультантов. В Палате общин, за исключением министров и спикера Палаты, — 566 депутатов. Таким образом, 30% членов Парламента имеют подобные соглашения об оказании консультационных услуг.

12.Несмотря на отсутствие в Реестре детальной информации, что затрудняет проведение точного анализа, так или иначе получается, что 389 из 556 членов Парламента — почти 70% — имеют финансовые отношения с внешними организациями, непосредственно связанные с их членством в Палате общин. Не удивительно поэтому, что финансовым вопросом, вызывающим наибольшую обеспокоенность общественности, является оплачиваемая работа депутатов вне Парламента.

Оплачиваемая работа вне Парламента

13.Мы полагаем, что те депутаты Парламента, которые желают работать исключительно в Парламенте, должны иметь на это полное право, и нельзя оказывать на них никакого давления по их вовлечению в работу вне его. Но мы также полагаем желательным, чтобы в Палате общин были и депутаты, имеющие разнообразные и устойчивые деловые интересы также и вне Парламента. В противном случае Парламент был бы менее информированным и эффективным, нежели в настоящее время, и, вполне вероятно, был бы более зависим от лоббистов. Парламент, полностью состоящий только из чисто профессиональных политиков, не отвечал бы наилучшим образом интересам демократии. Палата общин нуждается в том, чтобы в ней по возможности были люди с самым разнообразным опытом текущей работы (вне Палаты. — *Прим. перев.),* что может повысить общий уровень знаний и профессионализма Палаты.

14.Помимо депутатов, и поныне продолжающих поддерживать устойчивые деловые связи вне Парламента, также важно, чтобы в Палате общин и далее состояли депутаты с самым разнообразным опытом предшествующей работы.

15.Повышение удельного веса профессиональных политиков, возможно, является необратимой тенденцией современности, однако мы полагаем, что никоим образом не следует подстегивать этот процесс с помощью институциональных механизмов.

Мы рекомендуем, чтобы члены Парламента и далее имели полное право заниматься оплачиваемой деятельностью, не связанной с их депутатскими функциями.

Услуги в качестве парламентских консультантов

16.Здесь возникает более конкретный вопрос: не являются ли одни виды оплачиваемой внешней деятельности более приемлемыми, нежели другие... В этом отношении наибольшую озабоченность с точки зрения независимости Палаты общин в настоящее время вызывают как раз те случаи, когда сторонние организации обращаются к члену Парламента за оказанием услуг в качестве советника или консультанта именно по вопросам, связанным с деятельностью Парламента.

17.В правилах Палаты общин, сложившихся за многие годы, значительный упор делается на сохранение парламентских привилегий и свободы действий депутатов, с тем чтобы никакие сторонние организации не могли бы оказывать влияние на то или иное поведение депутатов в Парламенте.

18.Однако значительно менее четкими являются правила, ограничивающие саму возможность депутатов оказываться в ситуации, когда на них может быть оказано неподобающее влияние.

19.Четко установлено, что получение депутатом взятки — серьезное нарушение законодательства, регулирующего деятельность членов Парламента. Однако в отношении не столь серьезных правонарушений нормы значительно менее ясны.

Более поздние изменения

20. Два важнейших изменения, происшедшие за последние пять-десять лет, одновременно усилили внимание к обсуждаемой области поведения депутатов и высветили неясности действующего законодательства, регулирующего деятельность членов Парламента.

21. Во-первых, произошли радикальные изменения в характере внепарламентской работы депутатов.

Снизилась доля депутатов, занятых работой, в общем, не связанной с Парламентом, например, сельским хозяйством; в то же время до очень значимого уровня возросла доля депутатов, чья внешняя занятость непосредственно вытекает из их членства в Палате общин.

22.Во-вторых, введение Реестра интересов депутатов, призванного способствовать реализации в целом замечательной идеи декларирования депутатами своих интересов, стало создавать ложное впечатление, что приемлем любой интерес, лишь бы он был зарегистрирован, что лишь усилило существующую неясность.

23.Ситуация, следовательно, такова: Резолюция 1947 года не допускает, чтобы депутат соглашался действовать в Парламенте в интересах клиента; однако правила, определяющие ведение Реестра интересов депутатов, явным образом предусматривают, что депутат вправе получать материальные блага, а это, как другие лица могут разумно предполагать, способно повлиять на его или ее действия, выступления или голосования в Парламенте; в результате, заключая соглашения об оказании консалтинговых услуг, депутаты могут оказаться в ситуации, когда им будут оплачивать подачу представлений и запросов в министерства по проблемам, которые, как правило, будут неизбежно связаны с вопросами, подлежащими рассмотрению в Парламенте.

24.Расхождение между Резолюцией Палаты общин 1947 года и правилами, определяющими ведение Реестра интересов депутатов, является совершенно ненормальной вещью.

Вопросы, связанные с оплачиваемыми консалтинговыми услугами

25.Главным аргументом, выдвигаемым в пользу разрешения депутатам заявлять в Парламенте точку зрения консультируемых ими клиентов, является то, что таким образом многие вполне ува-

жаемые, а в иных случаях и в высшей степени достойные организации могут получать голос в государственных делах, которого бы они иначе, т.е. используя обычные механизмы представительства через избирательные округа, не получили. В результате, как утверждается, Палата общин в целом становится более информированной и лучше подготовленной к обсуждению соответствующих вопросов. Более того, как далее утверждается, благодаря этому удается избежать неравенства возможностей между теми компаниями и профессиями, чьи представители к тому же и так являются членами Парламента и поэтому могут более влиятельно представлять их точку зрения по соответствующим вопросам, и такими организациями, как торговые или благотворительные ассоциации или же Федерация полицейских, у которых может не быть возможности представлять свои интересы столь непосредственным образом.

Как следствие огромного роста практики платных консультационных услуг возникла серьезная проблема, связанная с различием между платным советом и оплачиваемым отстаиванием интересов. Если раньше не обращали особого внимания на то, что какой-нибудь депутат, являющийся чьим-то платным советником, мог иногда выступить в Парламенте в интересах клиента, то сегодня этот вопрос стал предметом значительной обеспокоенности общества.

26. Мы полагали бы абсолютно ненормальным, и даже, возможно, вплоть до того чтобы рассматривать это как неуважение к Парламенту, положение, при котором член Парламента, даже если он строго и не связан договорными обязательствами, обязывающими отстаивать в Парламенте интерес конкретного клиента, отстаивал бы такой интерес исключительно или в основном из-за вознаграждения, неважно — денежного или какого-либо иного. Депутат, который верит в правоту чего-либо, должен быть готов отстаивать это безвозмездно.

27. Принимая во внимание эти соображения, мы тщательно продумали, не следует ли нам рекомендовать установить немедленный и полный запрет на любые формы отстаивания депутатами в Палате общин интересов тех лиц, с которыми у депутатов имеются договора на консультационные услуги или спонсорство... Мы почти не сомневаемся, что такой запрет получил бы не только широкую поддержку в обществе, но и поддержку со стороны многих депутатов Парламента. Целый ряд депутатов в своих показаниях перед нами поддержали тот принцип, что оплачиваемые советы приемлемы, а оплачиваемое отстаивание интересов — нет. Кроме того, имеет значительное распространение мнение, согласно которому в принципе неправильно, если депутаты берут деньги за любые услуги, не исключая даже советов, если они связаны с их статусом как членов Парламента.

28.Однако мы пришли к выводу, что вводить немедленный запрет в предлагаемой форме было бы нерационально.

29.В настоящее время нет достаточной информации, которая позволила бы обоснованно оценить, что перевешивает — те несомненные преимущества, которые связаны с наличием хорошо информированных и оплачиваемых депутатов, или же риск покупки богатыми клиентами неправомерно большого влияния в Парламенте.

30.Мы не видим никакого оправдания существованию соглашений о консультационных услугах между депутатами и компаниями по связи с общественностью или лоббистскими компаниями, которые и сами действуют в качестве советников и своего рода адвокатов постоянно изменяющегося круга самых разных, часто остающихся неизвестными клиентов, с их интересами.

31.Мы полагаем, что Палате общин следует незамедлительно действовать в целях прекращения этой практики путем объявления незаконными соглашений, в рамках которых депутаты принимают на себя обязательство предоставлять платные советы по вопросам, связанным с деятельностью Парламента, лоббистским организациям с широкой клиентурой либо клиентам таких организаций. Мы также полагаем, что Палата общин должна запретить депутатам поддерживать прямые или активные связи с теми компаниями либо частями тех компаний, которые оказывают платные услуги по вопросам деятельности Парламента широкому кругу клиентов.

Немедленные практические меры

32.Мы не считаем ситуацию настолько серьезной, что следует принимать какие-то меры вне рамок правил и деятельности самой Палаты общин. Вопрос состоит в том, готова ли сама Палата сделать эти правила более четкими и осуществлять их беспристрастно и в полном объеме. Избранный народом представитель занимает уникальное положение, однако это отнюдь не предполагает, что суждения данного лица относительно баланса общественных и частных интересов не могут оказаться ошибочными.

33.Набор излагаемых ниже рекомендаций призван в этом помочь. Обладающее определенной обязательной силой, но в то же время гибкое, сочетание открытости и принуждения будет лучше отвечать общественным интересам, нежели негибкие, юридически установленные процедуры.

Мы рекомендуем Палате общин пересмотреть резолюцию 1947 года, содержащую абсолютный запрет на заключение депутатами договоров и соглашений, каким-либо способом ограничивающих их свободу действовать и говорить так, как они сами считают нужным, либо тре-

бующих от них действовать в Парламенте в качестве представителей сторонних организаций.

Мы рекомендуем Палате общин запретить депутатам заключать какие-либо соглашения, связанные с их возможностью как депутатов оказывать услуги тем организациям, которые сами обеспечивают платные парламентские услуги широкому кругу клиентов, либо поддерживать какие-либо прямые или активные связи с компаниями или частями более крупных компаний, которые оказывают такие парламентские услуги.

Мы рекомендуем Палате общин, не откладывая, рассмотреть положительные аспекты оказываемых депутатами консультационных услуг, принимая во внимание финансовые последствия предлагаемых изменений, как с чисто финансовой точки зрения, так и в плане финансирования политических партий.

Мы рекомендуем Палате общин:

• ввести требование декларирования заключаемых депутатами соглашений и вознаграждений, касающихся услуг, связанных с их работой в качестве членов Парламента;

• расширить консультации для депутатов по недопущению конфликта интересов;

• ввести новый Кодекс поведения для депутатов;

• назначить Парламентского уполномоченного по стандартам поведения;

• установить новую процедуру расследования и разбирательства жалоб на действия депутатов в этой области.

Декларирование интересов

34.Представляется важным, чтобы Реестр интересов давал ясное представление о характере декларируемого интереса и, в особенности, о характере любой оплачиваемой деятельности депутата, с тем чтобы можно было быстро установить наличие возможного конфликта интересов.

35.Полное декларирование особенно важно в отношении оплачиваемой деятельности, связанной с Парламентом. Мы полагаем, что общественность и, в особенности, избиратели депутата, имеют право знать, какие финансовые выгоды получают депутаты, избранные для того, чтобы служить своим избирателям.

Лоббисты

36.Среди заслушанных нами показаний было, в частности, предложение создать Реестр лоббистов. Нас не привлекла эта идея. Лоббировать, т.е. отстаивать свои интересы, воздействуя на Парламент и министров, — право каждого. Задача же государственных

институтов — разработать такой механизм управления, при котором депутаты реагировали бы должным образом на обращения профессиональных лоббистов, но чтобы в то же время всегда учитывались общественные интересы и интересы избирателей, которых представляют члены Парламента. Наш подход к проблеме лоббирования, следовательно, основывается на улучшении регулирования того, что происходит в Парламенте.

Конфликт интересов

37.Декларирование интересов, без сомнения, значительно способствует уменьшению риска неподобающего поведения. Но и после этого в интересах общества, тем не менее, может оказаться необходимым, чтобы лицо, имеющее тот или иной интерес, не участвовало бы в рассмотрении того или иного вопроса.

38.Существует немало областей парламентской деятельности, в которых депутат, заявив о своем интересе, тем не менее может внести ценный и вполне позитивный вклад в государственную деятельность. Необходимо лишь дополнительно сориентировать депутатов в отношении надлежащего поведения в различных ситуациях.

При некоторых обстоятельствах интересы общества требуют, чтобы депутат, имеющий финансовый интерес, не участвовал бы в обсуждении; это имеет место, когда законопроект настолько связан с частным интересом, что нахождение в соответствующем комитете депутатов, имеющих связанные с рассматриваемым вопросом финансовые интересы, противоречило бы интересам общества.

Кодекс поведения

39.Две сквозные идеи красной нитью проходили сквозь собранные нами устные показания: во-первых, любая попытка сформулировать правила, запрещающие депутатам заниматься теми или иными видами парламентской деятельности, повлечет за собой рост нарушений, и, во-вторых, необходимо доверять способности избранных народом представителей выносить собственную оценку.

40.Кодекс поведения призван задать рамки для оценки приемлемости поведения, однако он не должен быть чрезмерно детализированным. Следует избегать включения в него таких детальных правил, которые могут привести к росту числа нарушений. В нем должны быть сформулированы принципы, достаточно ясные для принятия надлежащих решений. Его следует дополнить детальным Руководством по его применению. Мы высказали наше мнение относительно Кодекса и предлагаем его вниманию Палаты общин; при этом мы, опираясь на наиболее передовую практику частных кампаний, полагаем, что такой Кодекс будет наиболее эффективен, если учреждение, где

он будет применяться, само разработает его и потому будет привержено его соблюдению.

Мы рекомендуем Палате общин разработать Кодекс поведения, содержащий общие принципы, которые служили бы депутатам ориентиром в их поведении, и заново пересматривать этот Кодекс и утверждать каждым новым составом Парламента.

Упрочение стандартов

Шестой доклад Комитета по стандартам публичной сферы (2000 г.)

(Извлечение из доклада и стенограммы его обсуждения)

50. В своем первом докладе мы ясно заявили о важности обеспечения самых высоких стандартов поведения в Палате общин.

В силу этого мы предложили учредить должность Парламентского уполномоченного по стандартам поведения, который отвечал бы за консультирование депутатов по вопросам правил Палаты общин относительно поведения членов Парламента и играл бы независимую роль в обеспечении их соблюдения. Палата общин приняла это предложение, и в декабре 1995 года сэр Гордон Дауни занял должность Парламентского уполномоченного по стандартам поведения. В феврале 1999 года его сменила на этой должности г-жа Элизабет Филкин. У нас нет никаких сомнений в том, что учреждение данной должности существенным образом способствовало повышению стандартов в Палате общин и росту общественного доверия.

Работа Парламентского уполномоченного по стандартам поведения: *Извлечения из показаний свидетелей*

Клиффорд Боултон: член Комитета по стандартам публичной сферы; бывший старший секретарь Палаты общин

Элизабет Филкин: Парламентский уполномоченный по стандартам поведения Палаты общин (1999—2004 гг.)

Клиффорд Боултон: Одна из главных целей, которую мы ставили перед собой при написании первого доклада, состояла в том, чтобы появился независимый голос при рассмотрении жалоб. Не ставя под вопрос ответственность Палаты общин за регулирование своей деятельности и не пытаясь отнять у нее это право, мы считаем, что с конституционной точки зрения и в связи с тем, что мы тоже верим в саморегулирование, учреждение Вашей должности явилось, несомненно, реализацией задачи, связанной с необходимостью такого

независимого голоса. Мы сейчас анализируем результаты проделанной нами работы и того, что за ней последовало. Считаете ли Вы, что сегодняшнее соотношение между той ролью, которую играете Вы, и ролью, которую играет Комитет и, далее, Палата общин, примерно такое, каким оно и должно быть? Есть ли у Вас самой ясное представление, на каком этапе Ваша роль переходит к нашему Комитету? Не могли бы Вы поговорить на эту тему?

Элизабет Филкин: Я думаю, что у меня имеется ясное представление. Моя задача — провести расследование и доложить о результатах Комитету. После этого Комитету могут понадобиться от меня ответы на дополнительные вопросы и мои дополнительные соображения относительно них, и я непременно это делаю. Затем я представляю Комитету

окончательный доклад, содержащий мое мнение по поводу жалоб, поступивших ко мне от граждан или от других членов Парламента. Я излагаю свое мнение в духе моего понимания Кодекса поведения и Руководства к нему. А затем Комитет решает, соглашаться со мною или нет. Что касается дальнейших мер, т.е. необходимы ли какие-нибудь наказания, это также решает Комитет. Моя задача состоит в том, чтобы помочь Комитету в этом процессе, ответить на поставленные им вопросы и представить свое мнение Комитету в период, когда он формулирует свои выводы. Однако Комитет сам формулирует свои выводы относительно тех свидетельств и фактов, которые я ему представляю, и относительно наказаний. <...>

Элизабет Филкин: Я должна ясно заявить, что я встречаюсь только с теми, кто обращается ко мне за консультацией, или просит меня выступить на их заседаниях, или обращается ко мне с жалобой. Поэтому я не встречаюсь со всей Палатой общин, и не со всеми членами Палаты я беседовала, но на основе своего опыта могу сказать, что меня воодушевляет то, какое число членов Парламента в настоящее время обращается за консультациями. Моя работа состоит сегодня в ежедневном консультировании членов Парламента в ходе личных встреч, в письменном виде либо по телефону, и в отдельные дни приходится давать значительное число советов многим из них. Причем это самые разные депутаты — от всех партий и с самым разным опытом работы. Меня это воодушевляет и дает основания полагать, что Палата общин достигла своей цели, а именно сформировала некую культуру, при которой люди сами не хотят нарушать установленные правила и стремятся обращаться за советом, дабы не нарушать эти правила.

Члены парламента и уголовное право

51. В своем первом докладе мы отметили необходимость разрешить сомнения относительно того, находятся ли в юрисдикции судов дела о даче взятки депутату и получении взятки депутатом

Парламента. Мы хорошо сознаем всю сложность вопросов, связанных с дискуссией о том, должны ли члены Парламента подпадать под действие уголовного законодательства о взяточничестве, если взятка получена в связи с их деятельностью в качестве депутатов.

52. В марте 1999 года Совместный комитет по парламентским привилегиям под председательством достопочтенного лорда Николса из Биркенхеда опубликовал доклад, в котором рекомендовал, чтобы члены обеих палат Парламента подпадали под действие уголовного законодательства о взяточничестве. Мы полностью поддерживаем выводы Комитета Николса.

Процедурные вопросы слушаний и апелляций в Палате общин

53. В конце 1990-х годов в связи с делом Нила Гамильтона дисциплинарные процедуры в Палате общин были предметом активного обсуждения как в самом Парламенте, так и за его пределами. (Нил Гамильтон был депутатом от консервативной партии и в начале 1990-х годов оказался замешан в скандале, связанном с «оплачиваемыми запросами», или, иначе говоря, с «оплаченной защитой интересов». Впоследствии он под «аккомпанемент» всеобщего шума проиграл на всеобщих парламентских выборах 1997 г., но до сегодняшнего дня заявляет о своей невиновности. Юридические процедуры, предложенные в приводимом ниже разделе доклада, отчасти имели целью предотвратить возникновение подобных ситуаций в будущем, но Палата общин их отклонила. — *А. О.)*

Процедура проведения слушания дела и рассмотрения апелляции
Извлечения из показаний свидетелей

Нил Гамильтон: Мое дело имело, конечно, не самый удачный исход, и я полностью разочаровался в способности Палаты общин как коллективного органа беспристрастно решать вопросы такого рода.

Члены Парламента не способны абстрагироваться от своего окружения. Каждый член Парламента — представитель своей партии, и если совершенный им поступок расценивается как бесчестный или неэтичный, это обязательно будет использовано другими партиями для того, чтобы заработать себе политический капитал.

Я пришел к выводу, что Палата общин генетически не способна разбирать серьезные обвинения в совершении преступных или близких к преступным деяний. Я вынужден согласиться с мнением Тони Бенна о том, что лучше всего эти вопросы решать в суде.

В рамках существующей системы «осуждение» члена Парламента по серьезным обвинениям в совершении бесчестного поступка, грозящее полным крахом его профессиональной карьеры, происходит при отсутствии у него процессуальных прав и гарантий, необходимых и предусматриваемых при столь серьезных возможных последствиях.

Мнение Роберта Шелдона, председателя Специального комитета по стандартам и привилегиям Палаты общин:

...В рамках существующей системы после получения и рассмотрения жалобы Парламентский уполномоченный по стандартам поведения докладывает Комитету по стандартам и привилегиям об установленных фактических обстоятельствах и излагает свое мнение относительно того, имело ли место нарушение установленных правил. Комитет в общих чертах анализирует действия Парламентского уполномоченного и представленные им факты и свидетельства, делает заключение относительно того, действительно ли нарушение установленных правил имело место, оценивает серьезность каждого нарушения и рекомендует применение того или иного наказания (если таковое является необходимым). Назначение наказания относится к компетенции Комитета.

Эта система в некоторых отношениях отличается от той, что предусматривалась первым докладом Вашего Комитета. В частности, Комитет по стандартам и привилегиям не создает подкомитета из числа старейшин Палаты для расследования поступивших жалоб в случаях, когда Парламентскому уполномоченному не удается прийти к согласию по поводу необходимых мер с депутатом, в отношении которого подана жалоба (последний сохраняет право на подачу апелляции, рассматриваемой полным составом Комитета). Доводы Комитета содержатся в его недавнем докладе об апелляционной процедуре:

• члены Парламента не имеют возможности выделить время для участия в долгом и сложном разбирательстве;

• любое расследование, проводимое политиками, вероятно, будет расцениваться многими обоснованно либо безосновательно — как пристрастное, определяемое партийно-политическими интересами или недостаточно объективное и независимое;

• участие членов подкомитета в процессе первоначального установления фактических обстоятельств могло бы скомпрометировать возможную роль Комитета на стадии апелляции. Вряд ли было бы уместным участие членов проводившего первоначальное расследование подкомитета в заседаниях Комитета в полном составе, когда последний рассматривает апелляцию по поводу установленных подкомитетом фактов; за пределами Парламента в сходных обстоятельствах это считалось бы недопустимым. Но если не допустить их на заседания и передать апелляцию на рассмотрение оставшихся

членов Комитета, тогда над мнением старейшин возобладает мнение какой-нибудь другой группы, менее опытной и не столь хорошо знакомой с сутью данного дела.

Роль Специального комитета по стандартам и привилегиям при рассмотрении жалоб и апелляций
Извлечения из показаний свидетелей

Лорд Шор, член Комитета по стандартам публичной сферы
Роберт Шелдон, председатель Специального комитета по стандартам и привилегиям Палаты общин

Лорд Шор: Мне кажется практически невозможным требовать от членов Парламента, чтобы они сами выслушивали показания свидетелей, присутствовали при перекрестных допросах, выступлениях юридических представителей и т.д.

Роберт Шелдон: Это невозможно. Это неосуществимо. И мы, естественно, столкнулись с этой проблемой, когда рассматривали дело Нила Гамильтона. Предлагалось провести перекрестный допрос, но мы тогда, наверное, до сих пор бы там заседали, потому что каждый, кто приходил на заседание, говорил что-нибудь о другом коллеге. Антагонизм был столь силен, что те, в свою очередь, требовали права на ответ. И тогда их всех нужно было бы подвергнуть перекрестному допросу, и это бы никогда не кончилось, причем пришлось бы этим заниматься в присутствии людей, не имеющих реального опыта в этой области и, очевидно, не располагающих временем. И тогда все бы превратилось в фарс, и моя задача была не допустить этого фарса. Именно такова была моя задача. Гордон Дау-ни выполнил пожелания предыдущего состава Комитета. Он сделал все в соответствии с установленными на тот момент правилами, и мы оказались в этом беспрецедентном положении.

Можно по-разному решать такие вопросы. Конечно, у меня нет абсолютно никакого опыта в юридических делах, но я внес одно или два предложения, суть которых в том, чтобы при возникновении проблем определенного характера Парламентский уполномоченный мог бы прибегнуть к помощи юридического эксперта, а по некоторым делам, в случае апелляции, мог бы передавать дело на рассмотрение назначенного органа, способного осуществить такое юридическое разбирательство. Сам Комитет не в состоянии это сделать.

Лорд Шор: Нам, членам Комитета, следует хорошенько обдумать все эти вопросы, потому что мы первоначально предложили выделить некий состав из числа членов Комитета, который заслушивал бы показания свидетелей. Более того, мы предлагали, чтобы

это было поручено нашим «тяжеловесам», а в случае подачи апелляции она рассматривалась бы Комитетом в полном составе. Судя по Вашим словам, наши предложения, похоже, не проходят.

Роберт Шелдон: Это нереализуемое предложение. Мне нравится моя работа, и я не считаю свои обязанности обременительными. И любую дополнительную работу, которую я могу сделать, я сделаю с большим удовольствием, однако, данная идея не является продуктивной.

Лорд Шор: Если Вы считаете, что это нереально осуществить, то, учитывая Ваш опыт работы с отчетами комитетов по политическим действиям, к этому следует прислушаться.

Роберт Шелдон: Это невозможно осуществить. По моему мнению, важная вещь, которую может делать Комитет — это принимать решения о наказаниях. Это как раз работа для Комитета. Он может решать вопросы о характере санкций. В нашем распоряжении есть целый набор санкций, хотя, может, и не такой всеобъемлющий, как хотелось бы. Например, если говорить о шкале порицаний, которые могут быть вынесены депутату, не зарегистрировавшему свой интерес, при том что он был обязан это сделать, мы можем: выразить сожаление, что он не зарегистрировал свой интерес; отметить это как нарушение; отметить это как серьезное нарушение; наложить временный запрет на его участие в заседаниях; обязать его сделать в Палате соответствующее заявление об этом факте и другие подобные вещи. Конечно, заявление в Палате — очень суровая санкция. Вставать и извиняться перед всеми членами Палаты — серьезное пятно на репутации. Так что у нас есть целый диапазон санкций.

54. Будут ли реализованы наши рекомендации, либо будет принят некий иной дисциплинарный механизм, предстоит решать исключительно Палате общин с учетом мнения Комитета по стандартам и привилегиям. Решение Палаты, тем не менее, должно будет удовлетворять двум ограничениям: а) оно должно будет удовлетворить общественное мнение с точки зрения как справедливости, так и строгости применяемых процедур, и б) оно должно будет удовлетворять требованиям естественного права и статьи 6 Европейской конвенции по правам человека.

Классификация обвинений

55. Мы решили, что начальной точкой нашего анализа парламентских механизмов саморегулирования должна стать классификация обвинений. Мы предлагаем следующую классификацию:

А. Обвинения в совершении правонарушений, имеющих характер уголовного преступления (уголовные дела).

Б. Обвинения в совершении серьезного правонарушения, которое не является, однако, уголовным преступлением и фактическая сторона которого оспаривается (оспариваемые обвинения в совершении серьезного не уголовного правонарушения).

В. Обвинения в совершении иных правонарушений, фактическая сторона которых оспаривается (оспариваемые обвинения в совершении иных неправомерных деяний).

Г. Любые обвинения в совершении правонарушения, не являющегося уголовным преступлением, фактическая сторона которого не оспаривается (дела по неоспариваемым обвинениям).

Д. Злонамеренные или явно необоснованные обвинения в правонарушении (дела по злонамеренным или явно необоснованным обвинениям).

А. Уголовные дела

56.Возможны случаи, когда материалы обвинения депутата в совершении уголовного правонарушения передаются непосредственно в полицию. Как дальше разбираться с такими обвинениями — дело самой полиции, и мы не будем входить в подробности того, как такое разбирательство должно проводиться.

57.Наш интерес ограничен теми обвинениями в совершении уголовного правонарушения, которые изначально переданы на рассмотрение Парламентского уполномоченного. Мы полагаем, что в первую очередь Парламентский уполномоченный должен решить, при необходимости после консультаций с экспертами-юристами, действительно ли жалоба (которая не является ни злонамеренной, ни явно необоснованной) содержит обвинение в совершении уголовного правонарушения и на этом основании должна быть передана в полицию.

Парламентский уполномоченный должен затем поставить в известность Комитет по стандартам и привилегиям. В случае если Парламентский уполномоченный пришел к заключению, что жалоба содержит обвинение в совершении уголовного правонарушения, тогда, как мы ожидаем, Комитет согласится с выводом Уполномоченного и поддержит рекомендацию о незамедлительной передаче материалов в полицию.

Б. *Оспариваемые обвинения в совершении серьезного неуголовного правонарушения*

58.Процедуры разбирательства оспариваемых обвинений в совершении серьезного неуголовного правонарушения являются главным источником обеспокоенности в отношении механизмов, действующих в Палате общин. Под «серьезным» мы имеем в виду дея-

ние, которое, в случае, если его совершение депутатом будет доказано, может повлечь за собой существенное наказание со стороны Палаты общин и нанести существенный ущерб репутации и благосостоянию обвиняемого депутата. Хотя такие дела, вероятно, будут редки, мы считаем, что адекватность системы юстиции проверяется именно тем, как она ведет наиболее трудные дела.

59.Мы разделяем мнение Комитета по стандартам и привилегиям относительно того, что «за исключением... обвинений уголовного характера, депутаты, насколько это возможно, должны быть судимыми равными себе». Поэтому мы предлагаем, чтобы трибунал первой инстанции состоял из председателя, являющегося профессиональным юристом, и еще либо двух, либо четырех депутатов (с тем, чтобы общее число, включая председателя, составляло три или пять членов) и чтобы все они обладали значительным стажем депутатской деятельности.

60.Если же члены Парламента не могут или не желают участвовать в разбирательстве собственных дисциплинарных процедур, то трудно избежать вывода, что парламентское саморегулирование в этой области практически неосуществимо.

61.Далее мы подразделяем наше рассмотрение дисциплинарных процедур, принятых в Палате общин в отношении такого рода дел, на два этапа: «слушание дела» и стадию апелляций.

Этап слушания дела

Процедура слушания дела по оспариваемым обвинениям в совершении серьезного неуголовного правонарушения

1. В случае, если

а) Парламентский уполномоченный устанавливает наличие достаточно серьезных оснований для начала разбирательства в отношении обвиняемого депутата и факты, заявленные в обвинении, в случае их доказанности, носят характер серьезного правонарушения, однако

б) заявленные факты оспариваются обвиняемым депутатом, Парламентский уполномоченный должен проинформировать об этом Комитет по стандартам и привилегиям с рекомендацией о передаче дела в дисциплинарный трибунал, состоящий из председателя — профессионального юриста и еще либо двух, либо четырех депутатов, имеющих значительный стаж депутатской деятельности.

2.Прежде чем решить, принимать ли рекомендацию Парламентского уполномоченного, Комитет по стандартам и привилегиям должен предоставить обвиняемому депутату возможность сделать заявление относительно этого решения.

3.В случае принятия рекомендации Парламентского уполномоченного, обвиняемому депутату должно быть оказано финансо-

вое содействие с тем, чтобы он или она могли оплатить свое юридическое представительство на слушаниях в трибунале.

4. В своей работе трибунал должен руководствоваться процедурами, отвечающими «минимальным стандартам справедливости», каких сформулировал Комитет Николса.

5. Трибунал должен и установить факты, и на основе установленных фактов принять решение относительно доказанности обвинений, выдвинутых против депутата.

6. Трибунал должен сообщить свои выводы Комитету по стандартам и привилегиям, и с учетом того, что не предполагается подача апелляции, Комитет должен решить, какое наказание (если таковое требуется) должно быть рекомендовано Палате общин.

Стадия апелляции
Апелляционная процедура при разбирательстве серьезных оспариваемых обвинений

1. Обвиняемый депутат, в отношении которого трибуналом первой инстанции вынесено неблагоприятное решение, должен иметь право на апелляцию и на финансовое содействие для подачи апелляции.

2. Апелляцию должен рассматривать специально созданный для этого случая апелляционный трибунал, возможно, состоящий из единственного апелляционного судьи — бывшего депутата со значительным парламентским стажем.

3. В случае отклонения апелляции Комитет должен сообщить результат рассмотрения апелляции в Палату общин вместе с рекомендацией относительно наказания.

В. Оспариваемые обвинения в совершении иных неправомерных деяний
Слушание дела и апелляционная процедура в отношении других видов неправомерных деяний

1. В тех случаях, которые, по мнению Парламентского уполномоченного, не требуют рассмотрения трибуналом в полном составе, Парламентский уполномоченный должен представить соответствующую рекомендацию в Комитет по стандартам и привилегиям. Комитет должен решить, поддержать ли ему или нет рекомендацию Парламентского уполномоченного, основываясь на докладе Парламентского уполномоченного и заявлениях самого члена Парламента (если таковые имеются), обвиняемого в совершении неправомерного деяния.

2. В тех случаях, которые остаются на рассмотрении Парламентского уполномоченного, последний должен изучить жалобу и,

исходя из установленных фактов, решить, поддержать ее или отклонить. Решение Парламентского уполномоченного должно быть доведено до сведения Комитета по стандартам и привилегиям, который, в свою очередь, должен решить, принять или не принять доклад Парламентского уполномоченного и какую меру наказания (если таковая необходима) рекомендовать Палате общин.

3. В случаях, когда обвиняемый в неправомерном деянии член Парламента оспаривает решения или выводы Парламентского уполномоченного, он должен иметь возможность обжаловать решение Парламентского уполномоченного, причем такая апелляция рассматривается либо самим Комитетом, либо апелляционным составом, специально назначаемым Комитетом для этого случая.

Г. *Неоспариваемые обвинения*
Дисциплинарная процедура в случае неоспариваемых обвинений

В случае неоспариваемых обвинений, независимо от степени их серьезности, Парламентский уполномоченный должен в соответствии с принятой процедурой довести установленные (неоспариваемые) факты и выводы, сделанные на основе этих фактов, до сведения Комитета по стандартам и привилегиям, который, в случае утверждения полученного доклада, должен рекомендовать Палате общин, какую меру наказания следует применить (если таковая необходима).

Д. Злонамеренные или необоснованные обвинения

62. Учитывая политизированный характер той среды, в которой работают члены Парламента, вполне вероятно, что время от времени будут поступать необоснованные жалобы с целью дискредитировать того или иного члена Парламента, обвинив его в чем-либо. Было бы наивно ожидать иного. Когда в ходе нашего исследования мы спросили нынешнего Парламентского уполномоченного г-жу Элизабет Филкин, как она поступает в случае получения подобных жалоб, она ответила:

— Я имею право не рассматривать жалобы, в которых, по моему мнению, не содержится достаточных доказательств, так что мне приходится отклонять немало жалоб, в отношении которых я прихожу к выводу, что они являются злонамеренными, необоснованными и т.д. Я не даю им хода. Так что против этого, надеюсь, есть хорошая защита.

63. Мы поддерживаем Парламентского уполномоченного в отношении решительного отклонения злонамеренных или необоснованных жалоб. Более того, если необоснованная жалоба стано-

вится достоянием гласности, мы бы хотели, чтобы Парламентский уполномоченный с согласия члена Парламента, против которого были выдвинуты необоснованные обвинения, оглашал бы свое решение относительно такой жалобы.

Освещение рассмотрения жалоб широковещательными СМИ

64.

65.Действующие в Палате общин процедурные правила позволяют специальному комитету, если он принимает такое решение, «допускать посторонних лиц» при опросе свидетелей. Обычно, если какой-либо комитет принимает такое решение, он не может исключить из числа посторонних лиц представителей широковещательных СМИ (разве что он объявит о проведении закрытых слушаний). В исключительных случаях Комитет по стандартам и привилегиям может распорядиться допустить посторонних лиц, но в то же время не допускать представителей СМИ. Большая часть свидетельских показаний перед специальными комитетами Палаты общин заслушивается публично, а часть слушания дела Нила Гамильтона транслировалась по телевидению.

66.Мы признаем, что вопрос, проводить ли слушания Комитета по стандартам и привилегиям либо следственного трибунала в публичном или закрытом порядке, решается Комитетом. В составлении рекомендаций относительно дисциплинарных процедур Палаты общин нашей главной задачей, тем не менее, было обеспечить соблюдение высших стандартов справедливости, особенно при рассмотрении наиболее серьезных обвинений. Поэтому мы считаем необходимым выразить нашу обеспокоенность в связи с теми последствиями, которые имела передача по телевидению отдельных фрагментов слушания дела Нила Гамильтона в Комитете по стандартам и привилегиям.

Мы считаем, что дисциплинарные слушания Палаты общин должны проводиться публично, но их не следует транслировать по широковещательным каналам. Данная рекомендация относительно публичного проведения слушаний не распространяется на закрытые заседания Комитета по стандартам и привилегиям, а также любых дисциплинарных или апелляционных трибуналов (заседания которых и впредь должны проходить в закрытом режиме).

Состав Комитета по стандартам и привилегиям

67.6 ноября 1995 г. решением Палаты общин вместо Комитета по привилегиям и Специального комитета по интересам членов Парламента был образован Комитет по стандартам и привилегиям. Комитет по стандартам и привилегиям состоит из одиннадцати чле-

нов Парламента. В соответствии с правилами, регулирующими формирование всех специальных комитетов Палаты общин, большинство в Комитете составляют члены правительства.

67. Важно, чтобы члены Парламента и общественность верили в авторитетность, эффективность и беспристрастность Комитета по стандартам и привилегиям. У нас есть показания, свидетельствующие о том, что в последнее время это доверие до некоторой степени пошатнулось, и потому мы призываем Палату общин рассмотреть вопрос о том, какие меры могут быть приняты для его укрепления.

68. Мы рекомендуем рассмотреть вопрос о привлечении к работе Комитета большего числа членов Парламента, обладающих значительным опытом парламентской работы.

Палате общин следует принять меры относительно Комитета по стандартам и привилегиям с целью:

а) обеспечить, чтобы значительную часть его членов составляли наиболее опытные члены Парламента;

б) освободить Комитет от обязанности соблюдать правило, в соответствии с которым его председатель должен выбираться из числа членов правительства.

Руководство по применению запрета
на оплачиваемое отстаивание чьих-либо интересов

69. Специальный комитет Палаты общин по стандартам публичной сферы, созданный для рассмотрения рекомендаций, содержащихся в нашем первом докладе, пришел к выводу о том, что терминологические трудности (например, при определении разницы между консалтинговыми фирмами, оказывающими услуги одному или нескольким клиентам) воздвигли непреодолимое препятствие для выполнения нашей рекомендации. Специальный комитет выступил далее с рекомендациями, основанными на соблюдении трех принципов: запрета на оплачиваемое отстаивание чьих-либо интересов, строгого регулирования оплачиваемых консультаций и обеспечения прозрачности всех видов оплачиваемой деятельности, относящейся к Парламенту.

Применение запрета на оплачиваемое отстаивание
чьих-либо интересов
Разница между «инициированием» и «участием»
в парламентских обсуждениях

70. К Кодексу поведения членов Парламента прилагается Руководство по его применению. В этом Руководстве проводится различие между запретом на оплачиваемое отстаивание чьих-либо интересов и инициирование обсуждения — и запретом в отношении

участия в таком обсуждении, инициированном каким-либо другим лицом. Ни в том, ни в другом случае, будь то инициирование обсуждения или участие в нем, члены Парламента не имеют права заниматься оплачиваемым отстаиванием чьих-либо интересов.

Оплачиваемое отстаивание чьих-либо интересов
Извлечения из показаний свидетелей

Элизабет Филкин: Без сомнения, у многих членов Парламента есть значительные опасения относительно применения правила, касающегося отстаивания чьих-либо интересов, и это их очень беспокоит. Когда люди обращаются к нам за советом, мы во многих случаях можем успокоить их тем, что многое из того, что кажется им запрещенным, на самом деле разрешено — просто они не совсем были осведомлены о том, что действительно записано в этих правилах. Тем не менее возникают проблемы, когда люди, пытающиеся осуществить абсолютно правомерные и подобающие вещи, не могут сделать то, что им хотелось бы сделать. Наиболее распространенный пример такого затруднения касается представителей оппозиции. Если у них есть обширные коммерческие интересы и их особенно заботят вопросы финансов и налогов, то обсуждение не всякого вопроса они могут инициировать. В соответствии с установленными правилами нет никаких ограничений относительно их участия в обсуждении при условии, что они заявили о своем интересе, но в некоторых из этих ситуаций им не разрешается делать все то, что в Палате общин называется инициированием обсуждения.

Лорд Шор: Благодарю Вас. Я хочу перейти сейчас к одной или двум другим весьма важным областям. Глядя на наш предыдущий доклад, видишь, что одной из наиболее значимых наших рекомендаций, которую Палата общин решила еще более усилить, было правило, касающееся отстаивания чьих-либо интересов, а именно, запрет на оплачиваемое отстаивание чьих-либо интересов. Палата не установила запрета на оказание консультационных услуг и на услуги по связям с общественностью как таковые. Поэтому здесь есть некая граница между отстаиванием чьих-либо интересов, что не запрещено, и ситуацией, когда член Парламента за свой совет получает статус консультанта, деньги или контакты в области связей с общественностью, не так ли? Не кажется ли вам, что эта сфера нуждается в дальнейшем уточнении, или же эти вопросы можно решить только на основе прецедентного права?

Роберт Шелдон: Меня это очень беспокоит. Я хорошо помню тех людей, которые продвигали те вопросы, которые представляли интерес как для них самих, так и для Палаты общин. Вы все, к примеру, помните д'Авигдора Голдсмита, который выступал по вопросам, касающимся золота и финансов, как не смог бы выступить никто другой. Да, у него был прямой интерес, и все об этом знали. Одна его фамилия уже говорила о его причастности к этой

сфере (Goldsmith — ювелир, золотых дел мастер. — *А.О.)*. Но он всегда выступал со знанием дела, и члены Палаты многое от него почерпнули. Мне как-то не по себе оттого, что люди этого типа, имеющие подобного рода интересы, могут лишиться возможности выражать их таким образом, что от этого будет выигрывать сама Палата. Вот что заставляет меня испытывать некоторое беспокойство.

71. Относительно «инициирования» парламентского обсуждения в Руководстве говорится:

Если член Парламента получил, получает или предполагает получить денежное вознаграждение от какой-либо внешней по отношению к Парламенту организации (или лица), то такому члену Парламента не разрешается инициировать парламентское обсуждение, имеющее конкретное или непосредственное отношение к делам этой организации (или лица); к какому-либо из клиентов этой организации (или лица); к какой-либо группе, сектору, категории или организации, чьи деятельность и интересы в значительной степени совпадают с деятельностью и интересами вышеуказанной внешней организации (или лица).

72. Свобода участия в обсуждении ограничивается только требованиями о том, чтобы (а) член Парламента не добивался в процессе своего участия предоставления преимуществ исключительно указанной организации (или лицу) и (б) денежное вознаграждение было надлежащим образом зарегистрировано и декларировано (в соответствии с нормами, содержащимися в Руководстве).

Зарубежные поездки

73.В центре соответствующей дискуссии по этому вопросу стоит дилемма, не препятствует ли факт поездки за границу за счет иностранного государства и получения в связи с этим знаний о данной стране максимально эффективному использованию этих знаний. Лидер Палаты общин, депутат Маргарет Беккет заявила, что в Палате общин — даже среди некоторых старших и наиболее опытных ее членов — возникло ощущение, будто Палата общин «склоняется к позиции, согласно которой знание о каком-либо вопросе может считаться основанием для отстранения обладающего этим знанием лица от участия в обсуждении».

74.Мы придерживаемся мнения о том, что члены Парламента, совершившие поездку за границу, независимо от источника финансирования этой поездки, должны иметь право инициировать обсуждение (в соответствии с правилами, регулирующими регистрацию, декларирование и запрет на оплачиваемое отстаивание чьих-либо интересов). Мы считаем, что поездки за границу представляют собой один из важнейших способов получения информации, позволяющий членам Парламента — особенно наиболее активным ораторам от оп-

позиции (обычно — членам «теневого Кабинета») — вносить значительный вклад в работу Палаты общин.

Изменения положений Руководства, касающихся «инициирования обсуждения»

75. Рекомендуя в своем первом докладе ввести запрет на подписание соглашений между членами Парламента и консалтинговыми фирмами, предоставляющими услуги многим клиентам, мы стремились избежать ситуации, при которой члены Парламента окажутся своего рода товаром на «ярмарке по найму персонала». Мы и сегодня стремимся к этому. В то же время мы опасаемся, что существующие правила могут излишне ограничивать возможности членов Парламента по сбору информации и эффективному использованию своих знаний и опыта. Памятуя о предоставленных нам свидетельских показаниях относительно применения действующих сегодня положений об «инициировании» обсуждения и запрете на оплачиваемое отстаивание чьих-либо интересов, мы считаем, что они применяются сегодня излишне строго и что в них необходимо внести поправки. Мы рекомендуем оставить в действии запрет на оплачиваемое отстаивание чьих-либо интересов, но при этом отменить ограничения, касающиеся инициирования обсуждения, и распространить положения, относящиеся к участию в обсуждении, также на его инициирование. В результате член Парламента, имеющий личный интерес, будет иметь право инициировать обсуждение точно так же, как он или она имеют право участвовать в обсуждениях в соответствии с положениями действующего Руководства. При этом, однако, член Парламента (а) не сможет заниматься «оплачиваемым от- стаиванием чьих-либо интересов» или добиваться преимуществ исключительно для конкретного лица или организации и (б) должен будет регистрировать и декларировать полученное вознаграждение, как того требуют положения Руководства. Помимо этого мы рекомендуем ввести еще дополнительную гарантию, согласно которой (в) член Парламента должен будет, в дополнение к регистрации и устному декларированию, также с помощью какого-либо согласованного символа обозначить наличие собственного интереса в своем предложении о включении вопроса в повестку дня (либо в заявке на выступление). Это послужит укреплению нынешней практики декларирования интересов при подаче письменной заявки.

Необходимость сохранить запрет на оплачиваемое отстаивание чьих-либо интересов

В нормы, относящиеся к запрету на оплачиваемое отстаивание чьих-либо интересов и изложенные в Руководстве к Правилам,

регулирующим поведение членов Парламента, должны быть внесены поправки, с тем чтобы дать возможность депутатам, имеющим свой собственный интерес, инициировать обсуждение, которое в принципе (но не исключительно) имеет отношение к этому интересу, при соблюдении следующих защитных гарантий:

- членам Парламента запрещается заниматься «оплачиваемым отстаиванием чьих-либо интересов» от лица этого интереса;
- члены Парламента должны зарегистрировать и декларировать этот интерес в соответствии с положениями Руководства;
- при инициировании обсуждения члены Парламента обязаны посредством согласованного символа обозначить свой интерес в предложении о включении вопроса в повестку дня (либо в заявке на выступление).

Премьер-министр как лицо, обеспечивающее действие Кодекса

140.В своем первом докладе мы рекомендовали, чтобы в Кодексе роль премьер-министра была отражена следующим образом: «Министры сами должны решать, как им следует поступать, чтобы соответствовать самым высоким стандартам поведения. Премьер-министру предстоит определять, действовали ли они подобным образом в тех или иных конкретных обстоятельствах».

141.Правительство отвергло конкретную формулировку этого предложения. Наша формулировка относительно премьер-министра была отклонена, поскольку посчитали, что она «возлагает на премьер-министра роль едва ли не надзирателя и судьи по отношению к своим коллегам-министрам».

142.Мы полагаем, что это привело к меньшей ясности относительно реальной ситуации. Кодекс является публичным документом, рассматриваемым многими в качестве документа, устанавливающего стандарты (нормы) поведения министров. В предисловии премьер-министра, приведенном выше, говорится, что «мы должны иметь абсолютное понимание того, как министры должны отчитываться перед Парламентом и гражданами и контролироваться ими». С нашей точки зрения, если парламентский механизм достаточно хорошо определен установленными процедурами, то процедура контроля поведения министров со стороны граждан менее ясна, но должна главным образом осуществляться через премьер-министра.

143.Конечно же это не следует понимать в том смысле, что премьер-министра нужно вовлекать в разбирательство каждого заявления о нарушении, серьезного или незначительного, со всеми соблазнами, которые это представляло бы для политических противников. Это верно, что министры сами должны выносить сужде-

ние о стандартах своего поведения. Однако в тех редких случаях, когда этого не происходит, представляется неизбежным, что премьер-министру придется выносить свое суждение по этому поводу. В этой мере премьер-министр как гарант Кодекса является окончательным арбитром в отношении требований Кодекса и последствий его нарушений.

Последние три предложения Раздела I Кодекса министра следует изменить с целью уточнения роли премьер-министра. Премьер-министр сам определит конкретную формулировку, однако мы предлагаем следующий текст:

«Министрам следует самим решать, как им лучше всего действовать, чтобы соответствовать самым высоким стандартам. Они несут ответственность перед Парламентом за объяснение своего поведения и сохранение доверия Парламента. Премьер-министр остается окончательным арбитром в отношении требований Кодекса и последствий его нарушения».

Специальные советники

История вопроса

144. В отличие от постоянных государственных гражданских служащих, ключевыми требованиями для которых являются беспристрастность и объективность, специальные советники обычно политически пристрастны и назначаются без конкурса для того, чтобы быть «голосом» политической партии внутри министерства. Они пребывают в своей должности ровно столько, сколько и назначивший их министр правительства, и соответственно их позиция намного менее стабильна, чем у профессиональных чиновников.

145. Несмотря на (часто) политический характер их назначений, специальные советники оплачиваются из государственных средств. Объяснение этому очевидному противоречию дается в Типовом договоре для специальных советников, опубликованном в мае 1997 года:

«Их нанимают для того, чтобы они служили целям правительства и министерства, в котором они работают. Именно поэтому им платят из государственных средств и предоставляют возможность пользоваться государственными ресурсами. Этот же принцип также объясняет, почему их участие в делах партийной политики тщательно ограничивается».

146. В течение примерно 20 лет число специальных советников мало менялось. В начале 1997 года в правительстве работало 38 специальных советников. Однако в декабре 1999 года их количество достигло 74. У одного лишь премьер-министра их число выросло с 8 до 25 (включая одного неоплачиваемого специального советника).

Основы деятельности специальных советников

147. Рамки деятельности специальных советников определены в четырех видах документов:
• Кодекс министра,
• королевские указы в Совете,
• Типовой договор для специальных советников,
• Кодекс гражданской службы.

148.Число специальных советников варьируется от министерства к министерству. Так, у некоторых членов кабинета есть только один специальный советник, в то же время премьер-министр назначил себе 25 специальных советников.

149.В соответствии с поправкой в королевском указе в Совете властные исполнительно-распорядительные полномочия в отношении государственных служащих могут быть предоставлены не более чем трем специальным советникам, работающим непосредственно у премьер-министра на Даунинг-стрит, 10.

Принципы для публичной сферы и специальные советники

150.Поскольку очевидно, что советники являются государственными служащими, оплачиваемыми из государственных средств, то к ним соответственно применимы семь принципов для публичной сферы, сформулированных данным Комитетом.

Мы изучили полученные нами свидетельства с точки зрения двух из семи принципов: беспристрастности и подотчетности.

151.Мы полагаем, что роль, которую призваны играть специальные советники, ценна именно потому, что, в отличие от политически беспристрастных государственных чиновников, они свободны в своих действиях и советах. Высказывается, однако, опасение, что если число государственных служащих этого рода и их влияние возрастут до уровня, когда оно начнет перевешивать влияние «объективных» (т.е. работающих в штате на постоянной основе. — *А. О.)* чиновников, то это приведет к снижению эффективности принципа беспристрастности в публичной сфере.

152.Ниже мы рассматриваем, каким образом можно было бы улучшить основы регулирования деятельности специальных советников, чтобы усилить подотчетность конкретных лиц, занимающих эти должности.

153.Существует также проблема подотчетности самого правительства в вопросах найма специальных советников. Давно признано, что Парламент обладает контрольной функцией по отношению к расходованию исполнительной властью государственных средств на финансирование правительственного аппарата.

Заявления свидетелей о специальных советниках

154.Почти все выступавшие перед нами свидетели ясно заявили, что специальные советники являются ценными элементами правительственного аппарата. Несколько свидетелей, однако, высказали предостережение относительно числа и роли специальных советников.

155.Других прежде всего беспокоило, насколько эффективен существующий механизм контроля, упомянутый выше. В связи с двойственной природой специального советника как личного политического «назначенца» министра, но в то же время служащего, подлежащего контролю со стороны постоянного заместителя министра, поскольку он подпадает под действие Кодекса гражданской службы, линия, разделяющая области его подконтрольности и независимости в действиях представляется весьма нечеткой.

156.Некоторые комментаторы усматривают смысл нового подхода правительства в том, что специальные советники используются для преодоления тормозящих факторов в системе гражданской службы, созданной по рецептам Норткота — Тревельяна еще в XIX веке. Эти свидетели подчеркивали, что, с их точки зрения, специальные советники играют очень влиятельную роль, поскольку министры полагаются на них в реализации обещаний, содержащихся в предвыборном Манифесте, и в эффективном доведении до граждан поли тики правительства.

157.В представленных нам свидетельствах часто упоминалась связь между усилением роли специальных советников и увеличением их числа. Было высказано мнение, например, что значительное увеличение их числа с мая 1997 года, особенно в аппарате премьер-министра, ведет к политизации процесса государственного управления и нежелательному ослаблению влияния нейтральной государственной службы.

158.Хотя высказывалось мнение, что нам следует сосредоточиться скорее на роли, нежели на количестве специальных советников, с нашей точки зрения, эти две вещи неразрывно связаны. За дискуссиями о количестве можно упустить вопрос о честности и неподкупности. Важнейшими вопросами здесь являются следующие: Какую роль играет специальный советник в каждой конкретной ситуации? Сколь велико влияние специального советника на министра? Контролирует ли он или она реальный доступ к министру, действуя в качестве «привратника»? Придается ли голосу специального советника такая значимость, что теряется голос нейтрального государственного служащего?

Следует ли платить специальным советникам из партийных средств?

159. Наиболее радикальное предложение по изменению положения специальных советников заключалось в том, чтобы прекра-

тить оплачивать работу по крайней мере некоторых специальных советников из государственных средств и потребовать, чтобы они оплачивались из партийных средств.

160.Имеется целый ряд аргументов *в пользу того,* чтобы специальным советникам платили исключительно из партийных средств. В отличие от других государственных служащих, специальные советники назначаются вне каких-либо конкурсных процедур; можно назвать неприемлемым то, что, хотя их назначение являются личной прерогативой министра, они, тем не менее, оплачиваются из государственного кошелька (хотя следует также подчеркнуть, что специальные советники не имеют гарантии стабильности служебного положения, в отличие от подавляющего большинства госслужащих). Можно утверждать, что оплата их труда из партийных средств прояснила бы их роль и вывела бы их из «серой зоны», в которой они находятся как временные государственные служащие, предоставляющие рекомендации по партийно-политическим вопросам. В таком случае их бы рассматривали как лиц той же категории, что и другие внешние советники министров.

161.Главным аргументом *против* такого изменения служит та ключевая роль, которую играют специальные советники в предоставлении надежных и заслуживающих доверия рекомендаций относительно политических последствий политики, проводимой министерством, а также в реализации этой политики на практике. Чтобы быть эффективной, работа такого рода требует доступа к аппарату и техническим средствам министерства и должна вносить вклад в достижение министерством его целей как ведомства. Включение специальных советников в работу министерств позволяет также обеспечить некоторый контроль над их деятельностью за счет требования соблюдения ими Типового договора и части положений Кодекса гражданской службы.

162.Второй аргумент касается так называемых «денег Шорта», т.е. государственных финансовых средств, предоставляемых оппозиционным партиям для более эффективного выполнения ими своихпарламентских обязанностей. В случае лишения советников их статуса работников государственного сектора правящая партия могла бы организовать оплату их работы из средств, которые можно было бы назвать эквивалентом «денег Шорта».

163.Мы согласны с доводами в пользу сохранения государственного финансирования. Мы полагаем, что предоставление рекомендаций относительно политических последствий той или иной политики является необходимым и правильным элементом, обеспечивающим работу министров, и поэтому продолжение оплаты труда специальных советников из государственных средств является правомерным.

Ограничение численности

164.Общий вывод из услышанных нами свидетельств состоит не в том, что нынешнее число специальных советников неприемлемо, а в том, что отсутствует механизм обсуждения или регулирования дальнейшего увеличения их численности.

165.Среди доводов *против* ограничения общего числа специальных советников звучали следующие:

• Правительство должно иметь свободу маневра, назначая то число специальных советников, какое оно сочтет необходимым.

• Нынешнее правительство, в частности, не скрывало, что считает, что усиленный центр необходим для координации деятельности всех министерств и что на некоторые должности следует приглашать людей извне.

• Любое ограничение численности советников может привести к тому, что министров станет меньше заботить получение добротных экспертных рекомендаций. Реальность политического мира такова, что установление квоты может подтолкнуть любое правительство к заполнению квоты в основном политическими советниками и тем самым к выдавливанию советников, выполняющих чисто экспертные функции.

166.*В пользу* регулирования численности специальных советников приводятся следующие аргументы:

• Важным фактором является концентрация советников в одном месте. Так, существенное увеличение их численности, скажем, в резиденции премьер-министра, где специальные советники играют влиятельную роль (причем даже те из них, кто не имеет исполнительно-распорядительных полномочий), поднимает вопрос о том, не перевешивает ли их влияние степень влияния нейтральных советников.

• Любое дальнейшее увеличение их числа вызовет вопросы о движении в сторону создания «кабинетной системы» внутри ведомств.

167.Кодекс министра уже содержит ограничение на число специальных советников, которое в некоторых случаях, однако, превышено. Кодекс — важный документ, в сущности определяющий правила, по которым должны работать министры. Поскольку не в компетенции данного комитета определять, является ли нынешнее число специальных советников оптимальным либо их должно быть больше или меньше, мы полагаем, что в Кодексе следует точно отразить нынешнее положение. Мы рекомендуем, чтобы в него были внесены соответствующие поправки.

168.Мы полагаем, что лимит на число специальных советников следует включить в предложенный закон о государственной службе. Любое будущее законодательное ограничение должно быть до-

статочно гибким, чтобы у правительства при необходимости была возможность корректировать его, при условии одобрения этого Парламентом. Мы подчеркиваем, что мы не призываем установить какой-то конкретный потолок численности, а лишь выступаем за то, чтобы такой потолок существовал, а также за то, чтобы существовал механизм, посредством которого Парламент мог бы выполнять свою функцию контроля над исполнительной властью.

169. С учетом того, что речи о немедленном принятии законодательства о государственной службе не идет, мы предлагаем установить временный механизм для регулирования парламентских дебатов по этим вопросам.

Количество специальных советников, обладающих властными исполнительно-распорядительными полномочиями

170. Некоторые свидетели усмотрели потенциальные проблемы в предоставлении специальным советникам властных полномочий распорядительства по отношению к государственным служащим.

Хотя в настоящий момент мы не располагаем свидетельствами того, что наличие властных полномочий у специальных советников при премьер-министре порождает какие-либо сложности, мы выступаем за то, чтобы любое увеличение их числа рассматривалось бы Парламентом.

Связаны ли проблемы специальных советников с вопросом о стандартах поведения?
Извлечения из заявлений свидетелей

Лорд Батлер: Меня беспокоит, как бы специальные советники не стали бы доминирующей силой в «личном аппарате» министров, иными словами, не превратились бы в своего рода «Кабинет» при министре, в занавес между ним и аппаратом его министерства. Это было бы плохо и для управления министерством, и для самого министра. Я всегда в своих рекомендациях выступал против этого.

Вы рассматриваете стандарты, но я не уверен, что этот вопрос имеет отношение к моральным стандартам, он скорее имеет отношение к вопросу о том, как должна быть построена хорошая система государственного управления. Мы бы утратили очень важную черту своей системы управления, если бы перешли к кабинетной системе. При всем к Вам уважении, я, тем не менее, абсолютно не убежден, что этот вопрос входит в круг проблем, которые данный комитет, с учетом его задач, полномочен рассматривать.

Клиффорд Боултон: Мы осознаем это различие и мы не просто комментируем возможные конституционные изменения как тако-

вые. Нас интересует, как восстановить уверенность общества в том, что процессы происходят открыто, а круг полномочий очерчен. Именно эта область могла бы представлять для нас интерес.

Парламентский контроль над специальными советниками

Питер Хенесси: Я могу представить себе, как какое-нибудь правительство в будущем заявит, что оно желает привлечь сотни специальных советников с властными распорядительными полномочиями, которые придут и будут командовать государственными служащими, а в их функции будет входить не только предоставление рекомендаций министрам, но и дача указаний чиновникам, и они будут возглавлять госслужбу и руководить ее деятельностью. Конечно, это самый крайний случай. Но в подобной ситуации вопрос может приобрести настолько фундаментальный характер, что я бы хотел гарантий того, чтобы подобного рода изменение могло бы возникнуть лишь как результат реального, серьезного процесса обсуждения между политическими партиями и после надлежащей процедуры парламентских дебатов, с тем чтобы это радикальное изменение в целом было надлежащим образом продумано и рассмотрено. Но ситуация сейчас не такова. Это совершенно особый вопрос, который мы сейчас не должны и не готовы рассматривать.

Лоббирование и межпартийные группы

История вопроса

171.Наш первый доклад касался двух связанных с лоббированием моментов: во-первых, вопроса об оказании парламентариями консультационных услуг и, во-вторых, вопроса о необходимости официального законодательного регулирования деятельности лоббистов. Что касается первого вопроса, в резолюции Палаты общин от 6 ноября 1995 года ясно заявлено, что оплачиваемое отстаивание членами Парламента «какого-либо интереса или вопроса от имени какой-либо сторонней организации или лица» запрещено. Палата также приняла рекомендацию Комитета, в соответствии с которой необходимо декларировать соглашения и вознаграждения, связанные с услугами, оказываемыми парламентариями.

172.Что касается регулирования лоббирования, то Комитет не поддержал требование о формальной регистрации лиц, занимающихся в Парламенте лоббированием, на том основании, что это «породило бы опасность возникновения впечатления (которое, несомненно, поддерживали бы сами лоббисты), что успешно получить доступ к депутатам или министрам возможно только, прибегнув к услугам зарегистрированного лоббиста. Это создало бы реальный или воображаемый, но в любом случае нежелательный барьер

для такого доступа». В первом докладе была выражена поддержка дальнейшему развитию лоббистских организаций на основе механизмов саморегулирования. Сейчас мы намерены проанализировать, есть ли причины для изменения нашей точки зрения.

Отношение к лоббированию в Палате общин

173.Не представляет сомнения, что действия, предпринятые Палатой общин в 1995 году, радикально изменили отношение членов Парламента к лоббированию. Подавляющее большинство выступавших перед нами были единодушны в том, что регулирование действий парламентариев путем запрета оплачиваемого отстаивания сторонних интересов и новые правила регистрации интересов изменили к лучшему отношение к этому вопросу в Вестминстере.

174.Вопросы должного поведения сегодня становятся более важными для членов Палаты общин, и существуют убедительные свидетельства того, что парламентарии не хотели бы выглядеть людьми, на действия которых оказывают неправомерное влияние лоббисты или которые сами занимаются лоббированием.

175.Прозвучали заявления о том, что организации, которые раньше пытались оказывать влияние на парламентариев через лоббистов, теперь используют для этого межпартийные парламентские группы. Вместе с тем требование регистрации участия лоббистов в деятельности межпартийных групп в соответствии с резолюцией Палаты общин от 29 июля 1998 года сократило потенциальные возможности для злоупотреблений.

Отношение к лоббированию в правительстве

176.В июле 1998 года так называемое дело «лоббигейт» породило сомнения в правомерности некоторых связей правительства с лоббистами. Прозвучали обвинения в том, что доступ в правительственные круги до сих пор имеют лица, которые до выборов 1997 года были советниками членов теневого кабинета, а в тот момент работали на лоббистские компании. Мы располагаем свидетельствами по нескольким случаям, когда лица, действительно или как утверждалось влиявшие на принятие правительственных решений, при этом передавали конфиденциальную информацию своим партнерам. Передача подобных материалов является нарушением Кодекса государственной службы.

177.За период, прошедший после появления первого доклада, получило дальнейшее развитие саморегулирование деятельности организаций, представляющих лоббистов, а также сблизились подходы этих организаций к кодексам и регистрации.

Открытость и консультации с обществом

178.При всей важности проблем, связанных с регулированием деятельности лоббистов, главным для существа этих вопросов является фундаментальный принцип открытости — один из семи принципов, сформулированных нашим Комитетом. Демократическое право обращения к правительству и тем самым доступа к процессу формирования политики является основополагающим для нормального функционирования общественной жизни и осуществления разумной политики. Комитет выступает против любого ограничения этого права без самых веских на то оснований.

179. Помня о принципе открытости, мы теперь переходим к вопросу о том, целесообразно ли установление системы формального, основанного на законе регулирования деятельности лоббистов. По заявлению многих заслушанных нами лиц, лоббирование посредством найма специализированных компаний — лишь один из методов, с помощью которых сторонние интересы пытаются влиять на формирование политики и на процесс принятия решений.

Законодательное регулирование деятельности лоббистов

180.В *пользу* некой формы принудительного регулирования деятельности лоббистов, касающегося их отношений с парламентариями, министрами и чиновниками, приводились, в частности, следующие доводы:

• Схемы регистрации лоббистов, существующие в настоящее время в Соединенных Штатах и Канаде, предоставляют общественности большой объем информации о контактах между государственными органами и теми лицами, которые пытаются получить к ним доступ и влиять на них. Это затрудняет несправедливое получение преимущественного доступа и уменьшает возможности заключения тайных сделок между государственными органами и представителями сторонних интересов.

• Принудительное регулирование могло бы вынудить и тех лоббистов, которые не участвуют в программах саморегулирования, тоже придерживаться соответствующих норм ведения дел.

• Формализация могла бы обеспечить единство и непротиворечивость регулирования, что было бы предпочтительнее разнообразия принимаемых на неформальной основе реестров и кодексов.

181. *Против* принудительного регулирования на основе регистрации и кодекса поведения, приводились, в частности, следующие доводы:

• Как показывает международный опыт, действенность схем принудительного регулирования часто снижается из-за поправок к правилам. Детально расписанная, часто изменяемая система может

привести к несправедливости, уклонению от соблюдения ее правил и бюрократическим усложнениям.

• Может оказаться трудным точное определение лоббирования и его отграничение от простого предоставления информации.

• Определение «лоббиста» также может представить трудность, с учетом множества профессий, вовлеченных сегодня в деятельность этого рода. Существует также опасность того, что введение категории «зарегистрированных» или «лицензированных» лоббистов, может создать впечатление, что доступ к государственному органу можно получить лишь посредством найма такого рода компании.

• Схемы саморегулирования, используемые лоббистскими организациями, все больше сближаются между собой.

182. По мнению нашего Комитета, доводы, приведенные против регулирования на основе обязательного реестра и кодекса поведения, выглядят более весомыми. Схемы регулирования лоббистской деятельности в самом деле могут способствовать большей открытости и подотчетности правительства, обеспечивая получение полезной информации о разных источниках влияния на принятие решений. Однако мы полагаем, что объем информации, которая может быть почерпнута из реестра, не будет пропорционален тому дополнительному бремени, которое ляжет на все вовлеченные стороны, а также работе по созданию соответствующей системы и ее использованию. Не потеряло силу и первоначальное возражение Комитета, заключающееся в том, что подобная система могла бы создать ошибочное впечатление, что лишь «только через зарегистрированных лоббистов» лежит эффективный и надлежащий путь доступа к членам Парламента и министрам.

Рекомендуемое поведение для «объектов лоббирования» в правительстве

183.По мнению некоторых из заслушанных нами свидетелей, главное внимание следует уделять не попыткам сторонних лиц повлиять на принятие решений в правительстве, а поведению «объектов лоббирования».

184.Было предложено повысить к ним требования в двух отношениях:

• во-первых, те, кто подвергается лоббированию, должны документировать свои контакты со сторонними организациями и лицами;

• во-вторых, в дополнение к первому требованию, при определенных обстоятельствах, информация о таких контактах должна быть доступной для общественного контроля.

Требование документирования

185. Высказываются доводы *против* требования о документировании, как, например, опасность того, что оно столкнется с такого же рода сложностями, как и система регулирования деятельности лоббистов. К их числу относится возникающая необходимость принимать нелегкие решения по установлению допустимого, минимального уровня контактов, на который не распространяется требование их документирования. В числе таких «серых зон» могут оказаться:

• краткие контакты на приемах или других подобных общественных мероприятиях;

• телефонные звонки, которые начинаются с просьбы предоставить информацию, а затем переходят в прямое или косвенное лоббирование;

• получение по факсу или электронной почте сообщений, содержащих информацию в поддержку конкретного аргумента, выдвигаемого отправителем.

186.Основным доводом *в пользу* документирования служит то, что сохранение записей бесед со сторонними организациями и лицами есть просто разумная административная практика.

187.Комитет сознает, что было бы крайне трудно обеспечить полное документирование контактов. Мы понимаем, что многие контакты министров со сторонними лицами носят неофициальный характер и происходят в процессе работы министров в своих избирательных округах либо на приемах и иных общественных мероприятиях. Подобные же соображения применимы и к контактам государственных служащих с широким кругом сторонних лиц. Было бы нереально и нецелесообразно требовать документирования абсолютно всех внешних контактов.

188.Тем не менее мы полагаем, что необходимо улучшить понимание важности надлежащего поведения при сторонних контактах и что с помощью ряда скромных практических мер следует усилить существующие требования по документированию сторонних контактов.

Что касается министров, основные данные относительно их официальных встреч со сторонними лицами (которые должны включать дату и время, состав участников и, в общем плане, предмет обсуждения) следует заносить в их журналы записей, которые подлежат хранению. Следует внести соответствующие дополнения в Кодекс министра.

Что касается государственных служащих, включая специальных советников, то существующие правила относительно рекомендуемого им в связи с лоббированием поведения следует усилить,

чтобы обеспечить документирование основных фактов (включая дату и время, состав участников и, в общем плане, предмет обсуждения) относительно любых контактов со сторонними лицами, во время которых те пытаются оказать влияние на выработку политики и принятие решений.

Доступ граждан к хранимой информации

189.В Соединенном Королевстве, как и в Соединенных Штатах, вопрос о том, должны ли такие документы быть открыты для ознакомления с ними граждан, это вопрос свободы информации. Дискуссии по этой проблеме — сегодня фактор повышенной политической остроты в связи с внесением правительством проекта Закона о свободе информации.

190.Согласно статье 33(1) проекта Закона о свободе информации, в настоящее время находящемся на рассмотрении Парламента (теперь Акт уже принят Парламентом. — *А.О.),* информация, которой располагают правительственные органы, относится к разряду «информации, изъятой из сферы действия Закона», в тех случаях, если она «связана с разработкой правительственной политики». Большая часть записей контактов с лоббистами, вероятно, попадет в эту категорию. Правительственный орган не будет обязан раскрывать по запросу изъятую из сферы действия Закона информацию, хотя в соответствии со статьей 13 этот вопрос предлагается оставить на его усмотрение.

191.Рабочий вариант законопроекта, опубликованный для общественного обсуждения, был рассмотрен Специальным комитетом Палаты общин по вопросам государственного управления и специально созданным Специальным комитетом Палаты лордов, с опубликованием отчета. Специальный комитет Палаты лордов был готов согласиться с положением об изъятии, однако Комитет по вопросам государственного управления занял более критическую позицию, посчитав рамки изъятия слишком широкими. Мы надеемся, что в дискуссии по соответствующим частям законопроекта принцип открытости найдет адекватное отражение.

Общественное обсуждение

192. Правительство заявило, что оно считает чрезвычайно важным проведение в процессе формирования политики эффективных консультаций с представителями групп интересов, с частным и некоммерческим секторами, а также с широкой общественностью. Мы считаем, что это непосредственно связано с проблемой соблюдения стандартов в публичной сфере, поскольку без широкого публичного обсуждения могут пострадать открытость и подотчетность

правительства. Любая опасность, которую представляет преимущественный доступ к власти, еще больше увеличивается, если у общества нет достаточной возможности предать гласности свою позицию по предлагаемой в той или иной области политике.

193. Степень открытости и эффективности, достигнутая некоторыми министерствами в организации общественного обсуждения, должна стать нормой для всех министерств. Необходимо обеспечить уверенность в том, что ни у кого нет преимущественного доступа к власти в период разработки правительственной политики. Одним из решений может быть требование большей последовательности и прозрачности в документировании всех предложений, поступающих извне.

Межпартийные группы

194.Носители сторонних интересов могут получить доступ к тем или иным частям процесса выработки политических решений и другими способами.

195.Существует 221 межпартийная парламентская группа, членами которых могут быть только депутаты (или депутаты Палаты общин и пэры), а также 39 ассоциированных парламентских групп, в которых членство разрешено и для «посторонних». Тематически они охватывают очень широкий круг вопросов, включая множество социальных, экономических и международных проблем, а также положение в ряде стран мира.

196.Некоторые из этих групп получают поддержку от сторонних организаций, которая может оказываться в форме прямых финансовых субсидий. Но более распространенной является косвенная поддержка в форме административного и технического содействия. Есть также небольшое число парламентских групп, имеющих в своем штате лоббиста или консультанта по связям с общественностью, которые оплачиваются коммерческим или иным спонсором.

197.Комитет считает, что важно сохранять чувство меры при обсуждении вопросов, поднимаемых межпартийными группами. Мы не считаем, что есть какие-либо серьезные основания для беспокойства по поводу соблюдения стандартов в деятельности межпартийных групп. Во многих случаях они как представляется, работают эффективно и с пользой для депутатов Палаты и пэров. Там же, где будут возникать трудности, мы уверены, что Комитет Палаты общин по стандартам и привилегиям будет отслеживать их и предпринимать те меры по улучшению, которые он сочтет необходимыми.

Мы не видим какой-либо необходимости ни в создании новых структур для рассмотрения финансовых или организационных вопросов, ни в принятии каких-либо новых правил. Что действительно

необходимо — это обеспечить реальный доступ граждан к информации о парламентских группах, их составе и финансировании. Мы рекомендуем разместить реестр этих групп в Интернете.

Финансирование политических партий в Великобритании

Пятый доклад Комитета по стандартам публичной сферы (1998 г.)

(Извлечение)

Вопросы государственной политики

79.Если раньше нас беспокоили преимущественно этические вопросы, то сегодня мы вынуждены также задумываться и о более широких вопросах государственной политики. Вот почему нам следует сказать несколько слов о возникающих, по нашему мнению, главных проблемах, особенно в связи с финансированием политических партий.

80.Первый вопрос наиболее тесно связан с нашим изначальным мандатом и заявленными нами приоритетами: принципиальностью, подотчетностью и открытостью. Этот вопрос можно было бы назвать вопросом о неправомерных поступках. Не подталкивают ли существующие сегодня способы финансирования политических партий к тому, чтобы министры, лидеры оппозиции и другие лица поступали так, как им не следовало бы поступать? Например, не обеспечивают ли пожертвования в пользу партий со стороны частных лиц, компаний и профсоюзов привилегированный доступ жертвователей к министрам? Не влияют ли они на формирование политики? Не влияют ли они на предоставление контрактов? И не влияют ли они на присуждение почетных званий и наград? Ясно, что всего этого быть не должно.

81.Кроме того, нам необходимо также рассмотреть саму возможность, при которой разумные граждане, даже в отсутствие веских доказательств того, что неправомерное действие или оказание ненадлежащего влияния действительно имели место, получат резонные основания для предположений о том, что министры или другие лица вели себя или могли бы вести себя неподобающим образом. В параграфе l.vii самого последнего издания «Кодекса министра», подписанного премьер-министром, говорится, что «министры должны избегать получения каких-либо подарков или знаков внимания, которые могут оказать неподобающее влияние на их решения, или возложить на них неправомерные обязательства, либо ком-

прометировать их в глазах граждан». По нашему мнению, правило, относящееся к министрам, должно также распространяться и на политическую партию, к которой они принадлежат. Это, естественно, касается также министров «теневого кабинета» и оппозиционных партий. Именно в таких ситуациях обретают особую силу Принципиальность, Подотчетность и Открытость.

82.Второй вопрос можно назвать вопросом об обеспечении справедливости. В центре внимания находятся следующие обсуждаемые проблемы: а) некоторые партии имеют возможность расходовать гораздо больше средств во время выборов; б) тот факт, что некоторые партии имеют возможность расходовать во время выборов гораздо больше средств, чем другие, дает первым преимущество во время выборов и в) такое преимущество является в некотором смысле «несправедливым».

83.Этот вопрос практически не имеет ничего общего с первым вопросом, т.е. вопросом о неправомерных поступках. Все основные политические партии, возможно, располагают значительными ресурсами, и эти ресурсы, вероятно, были накоплены с использованием методов, полностью приемлемых с этической точки зрения. Но даже если это действительно так, тем не менее может возникнуть ситуация, при которой у какой-то одной партии — возможно, в результате того, что ее поддерживают более богатые лица, или она пользуется большей популярностью, или же она применяет более совершенные методы сбора финансовых средств, — оказывается в руках намного больше ресурсов чем, у других партий. В таком случае речь не будет идти о неправомерных поступках, однако вопрос обеспечения справедливости все же возникнет.

84.Само собой разумеется, что не существует простого ответа на вопрос об обеспечении справедливости. Здесь возникают не только практические и этические проблемы; может так случиться, что цена обеспечения справедливости окажется слишком большой с точки зрения соблюдения гражданских свобод и введения ненужных правил и норм.

85.Мы должны выразить свою точку зрения, что «справедливость» и «равные возможности» — это необязательно одно и то же. Например, в ходе всеобщих выборов 1997 года финансовые ресурсы Лейбористской и Консервативной партий намного превосходили ресурсы Партии естественного права, и в этом смысле в 1997 году не было равенства возможностей; однако никто не может всерьез утверждать, что по этой единственной причине выборы были «несправедливыми».

86.Придерживаясь точки зрения, что создание равных возможностей представляет собой недостижимую цель, мы, однако, полагаем, что сам принцип обеспечения справедливости должен сыграть

реальную роль при пересмотре конституционных и выборных механизмов в нашей стране. Принцип обеспечения справедливости являлся движущей силой при формулировании некоторых из наших выводов.

87.Третий вопрос — редко поднимаемый открыто, но незримо присутствующий во многих сегодняшних дискуссиях о финансировании партий, — можно назвать вопросом чрезмерных расходов. Может, политические партии просто слишком много тратят на свои избирательные кампании? Или же мы потеряли контроль над всем этим процессом? Многие сегодня, например, считают, что масштабы и расходы современных кампаний являются неприемлемыми, поскольку они оскорбляют избирателей и, возможно, отчуждают многих из них от политического процесса. Более того, масштабы и расходы современных кампаний могут также косвенным путем способствовать формированию мнения о том, что, независимо от существа партии, «главный голос принадлежит деньгам», что еще больше отдаляет избирателей от политического процесса.

88.Четвертый вопрос можно назвать вопросом вовлечения граждан в политику, т.е. их максимального участия. Здесь доводы сводятся к тому, что сильные, здоровые политические партии необходимы для обеспечения функционирования сильной и здоровой демократии. Сильные и здоровые партии особенно необходимы как средство для привлечения обычных граждан на позиции, связанные с принятием решений на всех уровнях власти, будь то местный или центральный, а также как средство вовлечения больших масс граждан — в качестве агитаторов, активистов, сборщиков средств и участников политических дискуссий — в демократический процесс в целом. Мы считаем, что в этом смысле без партий действительно не обойтись, и потому наши рекомендации нацелены на активизацию партийной деятельности, особенно на местном уровне, но эта деятельность должна осуществляться такими способами, которые не идут вразрез с принципом открытости, а способствуют сохранению как независимости, так и ответственности политических партий.

89.Пятый вопрос, который нельзя смешивать с четвертым, можно было бы назвать вопросом эффективности партий. Он связан со способностью партий выполнять свои другие важные функции, а именно: действовать как контролер по отношению к правительству, находящемуся у власти (независимо от его партийной принадлежности) и разрабатывать в рамках оппозиции новые пути осмысления проблем и новые политические решения, являющиеся реалистичными и могущие быть претворенными в жизнь правительством.

90.Шестой и последний вопрос — вопрос обеспечения свободы. Сегодня существует поразительно мало правовых ограничений

относительно того, каким образом политические партии могут собирать средства, тратить их и отчитываться за них. Точно так же те, кто хочет оказать финансовую поддержку какой-либо политической партии, независимо от того, находятся они в Великобритании или за рубежом, могут без каких-либо ограничений сделать это любым способом и в том объеме, который они могут себе позволить. Все это может делаться в анонимном порядке или, по крайней мере, без обнародования фамилий и сумм.

91.До какой степени, на каком этапе и на какой основе государство может вмешиваться в этот процесс, ограничивая свободу и право на неприкосновенность частной жизни в отношении получения либо расходования средств, предназначенных для использования политическими партиями?

92.Мы исходили из того, что принцип обеспечения свободы должен иметь приоритет, за исключением тех случаев, когда мы видим, что существует преобладающий общественный интерес и его соблюдение требует введения некоторых ограничений. Мы уверены в том, что невозможно поддерживать все существующие свободы и одновременно добиться устранения обеспокоенности граждан по поводу финансирования партий. Рекомендуемые нами ограничения свобод являются такими ограничениями, без которых, по нашему мнению, нельзя обойтись, если мы хотим обеспечить необходимую чистоту финансирования политических партий.

Простота

93.Мы изложили ряд рекомендаций, которые в совокупности обеспечат осуществление описанных выше реформ. При этом мы старались избежать чрезмерной детализации и излишнего бюрократизма. Политические партии должны в максимально возможной степени иметь право заниматься своей обычной деятельностью и не встречать при этом препятствий, но при этом, надеемся, они будут действовать таким образом, чтобы уважение общества к ним возрастало.

Государственная помощь политическим партиям

Доводы в пользу увеличения государственного финансирования

94.Главный аргумент в пользу увеличения объемов государственного финансирования политических партий состоит в том, что такая поддержка способствовала бы «очищению» политического процесса. Если бы государство предоставляло партиям значительные объемы средств, им не пришлось бы больше зависеть от крупных доноров, а в отсутствие зависимости от них они были бы избавлены — и выглядели бы избавленными — от соблазна расплачиваться с ними предоставлением тем привилегированного доступа к веду-

щим политикам или оказанием неправомерного воздействия на формирование политики, распределение контрактов, присуждение почетных званий и наград. В Великобритании значительной критике подвергается тот факт, что Лейбористская партия чересчур зависит от профсоюзов (и в последнее время от отдельных крупных «доноров»), а Консервативная партия находится в слишком большой зависимости от «большого бизнеса» (а в последнее время также от отдельных крупных «доноров»).

95.Другой довод в пользу увеличения объемов государственно го финансирования партий заключается в том, что дополнительная помощь со стороны государства позволила бы им более полно и эффективно выполнять свои главные функции. В своих показаниях Комитету депутат Мартин Линтон предупредил, что если не будут осуществлены реформы, мы можем стать свидетелями появления либо «трущобной демократии», при которой партии будут плохо укомплектованы штатами и окажутся не способными надлежащим образом готовиться к задаче управления страной, либо «гнилой демократии», при которой партии «попадут в нездоровую зависимость от средств, поступающих от частных лиц». Некоторые из тех, с кем мы вели беседы, заявляли, что увеличение помощи со стороны государства послужило бы благотворным сигналом для общественности, продемонстрировав, что политические партии являются ценными, более того, неотъемлемыми институтами демократического общества.

96.Следующий аргумент в пользу государственного финансирования состоит в том, что, как это ни парадоксально, государственную помощь можно использовать в качестве средства для более широкого вовлечения частных лиц в политические партии и их финансирование. В ряде стран принята система «равновесного финансирования», при которой передача гражданами средств политическим партиям стимулируется тем, что граждане знают, что от размера их взносов полностью или частично зависят масштабы финансирования этих партий государством. Есть и другой вариант этой системы: у самих партий существует стимул добывать средства, поскольку они знают, что и государство предоставит им помощь, которая в полной мере или частично будет соответствовать размеру собранных ими средств.

Доводы против увеличения государственного финансирования

97.Самый простой и принципиальный довод против государственного финансирования заключается в том, что не следует заставлять налогоплательщиков принимать участие в оказании помощи политическим партиям, с мировоззрением и политикой которых

они резко несогласны. Такое мнение было высказано Консервативной партией в представленных ею в Комитет письменных показаниях (что, кстати, противоречит высказанной в том же документе поддержке Консервативной партией идеи о том, что во время референдумов обе стороны должны получать одинаковое «базовое финансирование»). Этот принципиальный довод стал бы еще весомее, если бы, например, претендентами на получение государственной помощи оказались бы вдруг расистские или явно антидемократические партии.

98.Другой аргумент против государственного финансирования заключается в часто высказываемых опасениях того плана, что это может привести к окостенению существующей партийной системы — да и любой партийной системы вообще, — поскольку существующие партии будут получать вполне приличную поддержку из государственной казны, тогда как новым партиям придется прилагать немало усилий, что бы пробиться в этот круг. Несомненно, что любая система государственного финансирования, в значительной мере или исключительно берущая за точку отсчета уровень поддержки партий во время предыдущих выборов, приведет именно к таким последствиям.

99.С третьим аргументом против государственного финансирования связан вопрос «вовлечения граждан в политику». Если политические партии будут полагаться на государственные средства, у них в той или иной форме — в зависимости от принятой системы — может возникнуть соблазн прекратить те нелегкие усилия, которые сегодня некоторым из них приходится предпринимать с целью сбора средств на низовом уровне. Сбор средств является одним из наиболее распространенных видов деятельности, в которой участвуют члены местных партийных организаций; если у них исчезнет необходимость заниматься этим, то может упасть общий уровень активности их партийной работы. В государственном финансировании таится и еще одна опасность: поскольку государственные средства будут на любом уровне фактически неизбежно проходить через партийные комитеты, то влияние партийных органов может значительно возрасти по сравнению с рядовыми членами партий и их организациями.

100.Четвертый аргумент против увеличения государственного финансирования партий заключается в том, что такая ситуация на деле превратит партии в часть государства. Вместо того чтобы представлять интересы граждан перед лицом государства, у партий может возникнуть искушение представлять интересы государства перед лицом граждан; в результате они окажутся «пленниками» государства. На европейском континенте поговаривают о «картельных партиях», которые все чаще используют государственные средства и

государственный аппарат для достижения своих собственных целей, а не целей граждан, которых они якобы представляют.

Мнение Комитета

101.Многие из этих доводов имеют свои резоны и в своей совокупности хорошо уравновешивают друг друга. Можно представить себе обстоятельства, при которых значительное увеличение государственного финансирования политических партий, включая финансирование их деятельности общего характера, может стать настоятельно необходимым. Однако, мы не считаем, что такой момент уже наступил, да и трудно предсказать, наступит ли он вообще. Мы полагаем, что наши предложения о расширении гласности будут во многом способствовать устранению сомнений и подозрений общественности относительно источников партийных средств. Наши предложения об ограничении расходов партий во время избирательных кампаний умерят их потребности в постоянном увеличении объемов финансовых ресурсов. Что же касается мнения о том, что партии в некоем общем смысле недополучают нужные им средства, то нам оно представляется несколько надуманным. Тот, кто по-настоящему беден, не сможет расставить по стране такое количество рекламных щитов.

Разработка политики на перспективу

102.Очевидно, что политическим партиям, изо всех сил старающимся справиться с растущими затратами на проведение предвыборных кампаний, а также с растущими расходами на осуществление своей повседневной деятельности, приходится сосредоточивать свои ресурсы на организации кампаний и текущих вопросах за счет разработки долгосрочной политики. Может показаться странным, но это в равной степени относится как к правящей партии, так и к оппозиции. Министры с головой уходят в разрешение текущих кризисных ситуаций, их захлестывает сам объем правительственных задач. Им и партиям, к которым они принадлежат, трудно думать «на перспективу». В свою очередь, перед оппозиционными партиями встает та же опасность отвлечения от выполнения одной из своих главных задач — готовиться к управлению страной. Ведь политические партии должны играть роль одного из основных источников идей в политической жизни Великобритании. Однако сегодня дело не всегда обстоит именно так.

Ограничение расходов на избирательные кампании

Доводы в пользу ограничения расходов на национальном уровне

103.Первый довод заключается в том, что именно отсутствие таких ограничений, а не их возможное наличие создает странную

аномалию. В нашей стране имеется довольно тщательно разработанная система правовых норм, направленная на ограничение расходов на проведение кампаний на местном уровне, что в условиях конца XX в. не столь уж важно, однако при этом у нас нет никаких правовых норм, ограничивающих расходы на проведение кампаний на национальном уровне.

104.Второй довод прост: абсурдно ограничивать расходы на проведение кампаний на местном уровне, если огромные объемы затрат, действительно способствующих продвижению местных кандидатов и проведению ими кампаний, имеют место на уровне национальном. Существующие ограничения просто не учитывают расходы на такие нужды, как создание предвыборных партийных роликов, транслируемых по национальным телевизионным каналам, покупка мест для размещения лозунгов и плакатов, оплата услуг служб опроса общественного мнения и рекламных агентств, прямая рассылка материалов по почте, агитация по телефону и т.д. А ведь все эти мероприятия способствуют — и именно в этом заключается их цель — тому, чтобы помогать продвижению партийных кандидатов в избирательных округах.

105.Третий аргумент состоит в том, что отсутствие ограничений на расходы на национальном уровне создает ничем не ограничиваемый спрос на финансирование для покрытия этих расходов, а не ограничиваемый спрос на финансовые средства на практике вынуждает партии обращаться за деньгами к богатым индивидуальным донорам или организациям. Создается впечатление, будто избирателям предлагается сделать выбор не между серьезными претендентами на важный политический пост, а между двумя или несколькими рекламными агентствами и политическими партиями, которые на данный момент оказались их клиентами. Другими словами, политика низводится — по крайней мере создается такое впечатление — до уровня обычных потребительских предпочтений. В результате не только действия отдельных политиков, а вся практика демократической политики выглядит сомнительной и бесстыдной.

106.Суть четвертого аргумента попросту заключается в том, что чрезмерные расходы политических партий и их союзников в ходе предвыборных кампаний в итоге навлекают дурную славу на демократию в целом и политические партии, в частности. Возникают подозрения в том, что деньги даются под определенные условия и что влияние и доступ к высшим эшелонам власти можно запросто купить с помощью крупных пожертвований. Нам кажется, что наши предложения о незамедлительном предоставлении полной информации о пожертвованиях во многом направлены на решение этой проблемы.

107.Пятый и последний довод в пользу ограничения расходования средств на национальном уровне относится к вопросу обес-

печения «равенства», или, другими словами, «одинаковых правил игры». Здесь имеется в виду то, что, поскольку с помощью денег можно покупать голоса избирателей, то нельзя допускать, чтобы одна политическая партия имела преимущества в избирательном процессе просто потому, что она богаче другой. Следует заметить, что этот аргумент имеет две стороны — эмпирическую и нормативную. Эмпирические данные подтверждают, что в ходе избирательных кампаний с помощью денег действительно можно покупать голоса избирателей. С нормативной же точки зрения очевидно, что если сейчас это действительно так, то впредь так быть не должно.

Доводы против ограничения расходов на национальном уровне

108.Первый принципиальный довод состоит в том, что ограничение расходов на проведение избирательных кампаний на национальном уровне является неправомерным ограничением как свободы слова, так и свободы выбора. Политические партии, а также заинтересованные частные лица и организации, в пределах, допускаемых законом, должны быть свободны расходовать свои деньги так, как они считают нужным.

109.Второй аргумент против введения ограничений на национальном уровне исходит из предпосылки, что, каковы бы ни были теоретические достоинства ограничений на национальном уровне, практически они просто не нужны. Нам говорили, что, независимо от результатов избирательной кампании 1997 года, они должны были бы поставить крест на идее о том, что щедрые затраты на проведение кампании якобы решают исход выборов. В 1997 году Консервативная партия потратила денег не только больше, чем ее главный соперник, Лейбористская партия, но и больше, чем любая другая партия когда-либо в британской политической истории, однако при этом потерпела сокрушительное поражение. Хотя лейбористы и другие партии утверждали, что расходы на предвыборную кампанию могут иметь решающее воздействие на исход выборов, в действительности приходится констатировать отсутствие неоспоримых фактов, подтверждающих это мнение.

110.Третий аргумент заключается в том, что независимо от каких-либо рекомендаций нашего Комитета, в ходе выборов 1997 года имел место наивысший уровень расходов на проведение избирательных кампаний в Великобритании, и столь высокий уровень расходов вряд ли станет отличительной чертой будущих избирательных кампаний. Обстоятельства, связанные с выборами 1997 года и периодом времени после них, включая дело Эклстоуна, возможно, убедили большое число потенциальных доноров в том, что помогать политическим партиям — значит бросать деньги на ветер и что финансовая помощь партиям может навлечь на донора дурную славу, осо-

бенно если его или ее пожертвования составляли достаточно крупную сумму. Решение, принятое всеми тремя ведущими партиями относительно раскрытия имен своих главных доноров, по всей вероятности, также приведет к тому, что состоятельные частные лица будут давать партиям меньше денег. Такой же эффект будет иметь и запрет на получение пожертвований от иностранных лиц и организаций.

111.Четвертый довод против введения ограничений на национальном уровне более прозаичен и относится к практическим проблемам уклонения от исполнения требований и их принудительного соблюдения. Один бывший партийный функционер в частной беседе сказал одному из членов нашего Комитета: «Покажите мне какое-нибудь ограничение, и я покажу вам, как его обойти». У централизованной, хорошо организованной национальной партии может, например, возникнуть искушение создать большое число мелких, выполняющих роль «прикрытия», организаций, через которые можно будет проводить превышающие установленный лимит расходы на проведение предвыборных кампаний. Но даже если ни одна из партий не поддастся на такое искушение, все равно придется распространить ограничения, касающиеся расходов политических партий, и на так называемые третьи стороны, другими словами, на всех частных лиц и на все организации, которые захотят вести пропаганду от имени одной или нескольких политических партий (а может, против одной или нескольких партий). Если ограничения расходов на национальном уровне распространить не только на сами политические партии, но и на эти потенциально бесчисленные «третьи стороны», то государству придется создавать огромный и сложный административный аппарат. В такой ситуации затраты на принудительное соблюдение установленных требований намного перевесят положительные стороны этой меры.

112.Пятый и последний аргумент против ограничения партийных расходов на национальном уровне касается точного лимита, который предстоит установить и который нельзя будет превышать. Введение плохо продуманного ограничения может иметь гораздо более неприятные последствия, нежели вообще отсутствие каких-либо ограничений. Если планка будет слишком низкой, тогда недалеко будет до неправомерного нарушения свободы слова. Если установленный предел окажется слегка завышенным, это может подтолкнуть партии к расходованию не меньших, а, наоборот, больших сумм, нежели они тратили бы в иных условиях. Сильно завышенная цифра тоже не решит проблему чрезмерного расходования средств, но при этом создаст для партий дополнительное административное бремя, поскольку им придется во всех подробностях отчитываться за свои расходы.