

## **Коррупция и демократия**

Совет Европы, Страсбург, 20 – 21 ноября 2006 года

### **Резюме и выводы<sup>1</sup>**

- 1 Координационная конференция Октопус, состоявшаяся в Совете Европы в Страсбурге с 20 по 21 ноября 2006 года, стала платформой, благодаря которой более чем 120 экспертов, представляющих государственный и частный сектора из 45 стран, а также международные и неправительственные организации, исследовательские институты и СМИ, смогли обсудить те риски, которые возникают в результате коррупции в отношении будущего демократии в Европе, обменяться передовой практикой, направленной на предупреждение того, чтобы коррупция не подорвала демократию, а также определить те дальнейшие усилия, которые необходимы для поисков ответов на возникающие в будущем проблемы. Встреча была открыта Ги де Велем (генеральным директором Генерального директората по правовым вопросам Совета Европы), на ней выступили Сиим Каллас (заместитель председателя Европейской Комиссии), Михаил Гришанков (председатель Комиссии Государственной Думы Российской Федерации по противодействию коррупции), Пьеро Грассо (национальный прокурор Италии по борьбе с мафией) и другие известные докладчики.
- 2 В ходе дискуссий на пленарных заседаниях и в рабочих группах было обсуждено следующее:

### **СВЯЗИ МЕЖДУ КОРРУПЦИЕЙ И ДЕМОКРАТИЕЙ**

- 3 С 1989 года демократия стала доминирующей моделью политической организации в Европе. Однако, демократические страны сталкиваются с рядом серьезных проблем, в том числе связанных с глобализацией, с влиянием экономической власти на принятие политических решений, с вопросами финансирования политической деятельности, а также снижения доверия к демократическим институтам и процессам и участия в них.
- 4 На протяжении всей истории главной задачей демократических обществ было обеспечение подотчетности правительств и выборных представителей, а также предупреждение злоупотреблений должностными полномочиями. Однако за последние десять лет предупреждение и контроль над коррупцией стали еще более важной задачей и переместились на более видное место в европейской и международной повестках дня.
- 5 Учитывая многочисленные меры по борьбе с коррупцией, осуществленные в разных европейских странах, работу СМИ и гражданского общества, а также неправительственных организаций, таких как Трансперенси Интернешнл, и учитывая общие рамки по противодействию коррупции, созданные такими международными организациями как Организация Объединенных Наций, ОЭСР, Европейская Комиссия и Совет Европы, можно сказать, что за последние годы было достигнуто многое.
- 6 Тем не менее, политическая коррупция, как представляется, оказывает значительное влияние на принципы и процессы демократии, поскольку это может порождать неравенство в политике, исказить итоги выборов и

---

<sup>1</sup> Как это было обсуждено и согласовано участниками на заключительном заседании 21 ноября 2006 года

политическую конкуренцию между партиями, мешать прозрачности, и, таким образом, подотчетности, подрывать принцип разделения властей, оказывать необоснованное влияние на законодательный процесс, укреплять влияние корпоративных интересов, уменьшать значение голоса граждан и еще больше ослаблять доверие граждан к демократии и снижать уровень участия в демократических процессах.

- 7 Сегодня в европейских демократических странах финансирование политической деятельности, конфликты интересов, лоббирование и политическое влияние на правосудие представляют собой наибольший риск подрыва принципов и процессов демократии.
- 8 Вполне вероятно, что в будущем риски, связанные с политической коррупцией, еще более усилятся, поскольку глобализация может подрвать подотчетность выборных национальных правительств и, тем самым, создать возможности для коррупции, масштабы лоббизма могут расширяться, а политические партии могут стать все более зависимыми от финансовых взносов со стороны частного сектора или от злоупотребления государственными средствами. Все это может привести к серьезным последствиям политической коррупции в отношении будущего демократии. Это может еще больше снизить роль граждан в принятии политических решений и привести к дальнейшему снижению доверия общественности к демократическим институтам и процессам. Поэтому требуется принять срочные меры, основанные на комплексных и мультидисциплинарных подходах, по предупреждению коррупции и повышению уровня прозрачности и подотчетности в демократических процессах и институтах.

## **ФИНАНСИРОВАНИЕ ПОЛИТИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

### ***Проблемы***

- 9 Политические институты и процессы – включая политические партии и избирательные кампании – требуют финансирования. Однако, нерегулируемое финансирование политической деятельности, и особенно такое политическое финансирование, которое связано с коррупцией – то есть неразрешенные финансовые операции для извлечения политических или иных выгод – могут исказить демократические принципы и привести к политическому неравенству, неодинаковым политическим возможностям, искажению результатов выборов, неравному доступу к выборным местам для законодателей и политиков, снижению уровня прозрачности и подотчетности, криминализации демократии, корпоративной демократии и изоляции граждан. Разочарование в качестве демократии в большой мере является результатом политической коррупции, затрагивающей демократические институты.
- 10 Как представляется, коррупция, связанная с финансированием политической деятельности, является важнейшим фактором снижения доверия граждан к политическим партиям во многих странах Европы.
- 11 Большинство европейских стран приняли регулирующие нормы в отношении финансирования политической деятельности, а на европейском уровне общие стандарты были приняты в 2003 году Советом Европы в форме Рекомендации, а именно - "Об общих правилах противодействия коррупции при финансировании политических партий и избирательных кампаний" (Рек (2003)4), апрель 2003)
- 12 На последней этапе оценки, проводимой группой ГРЕКО, значительное внимание будет уделено прозрачности партийного финансирования как это определено в Рекомендации Комитета Министров. Эта работа призвана содействовать усилиям Совета Европы по укреплению демократии и эффективного управления.

13 Участники рабочей группы обсудили следующие вопросы:

- Насколько эффективным было регулирование финансирования политической деятельности в европейских странах в отношении правил раскрытия доходов и расходов, ограничений на взносы и расходы, механизма мониторинга, положений о правоприменении?
- Каким было их воздействие на предупреждение коррупции и повышение уровня доверия к демократии?
- Какие уроки были извлечены и какой положительной практикой нужно поделиться?
- Какие меры следует предпринять для того, чтобы и далее развивать выполнение национальных норм и европейских стандартов в отношении финансирования политических партий и избирательных компаний?

#### ***Обмен положительной практикой***

- 14 В большинстве европейских стран существуют системы регулирования в области финансирования политической деятельности, а также согласованы основные принципы таких систем, в частности, это прозрачность через раскрытие информации, подотчетность, независимый мониторинг и правоприменительные меры. Это нашло свое отражение в "Общих правилах противодействия коррупции при финансировании политических партий и избирательных компаний", принятых Советом Европы.
- 15 При этом нет такой системы, которая подходила бы всем, и каждой стране придется пройти через процесс внедрения, тестирования и совершенствования собственных подходов. Особенно важно, чтобы создание таких систем сопровождалось укреплением верховенства закона. Таким образом, создание эффективных систем регулирования финансирования политической деятельности является процессом, который может потребовать значительного времени. Эта работа должна основываться на тщательных исследованиях и широких консультациях с населением.
- 16 Эффективная практика, которая обсуждалась во время рабочей группы, включает следующее:
- 17 ▷ За исключением некоторых стран, политические партии в Европе получают финансирование от государства и (частичное) возмещение расходов на избирательные кампании. Основной риск заключается в том, что это создает зависимость от государственного финансирования и может нарушить контакт между партиями и их членами. Поэтому государственное финансирование должно быть уравновешено членскими взносами или другим частным финансированием в форме небольших донорских взносов. Следует создавать стимулы для поощрения финансового участия сторонников партий. В качестве хорошего примера приводилась Германия, где частное финансирование "дополняется" государственным финансированием. Была выдвинута еще одна идея, а именно, что государственное финансирование должно быть связано с уровнем явки избирателей.
- 18 ▷ Государственное финансирование не должно предоставляться без каких-либо условий или без санкций за невыполнение регулирующих норм.
- 19 ▷ Следует ввести минимальные требования (например, во Франции компенсация расходов предоставляется только тем партиям, за которые проголосовало по крайней мере 1% избирателей), для того чтобы избежать злоупотреблениями этой системой.
- 20 ▷ Корпоративное финансирование запрещено в 11 государствах-членах Совета Европы. На настоящий момент представляется позитивным опыт Франции.

Однако, появляется много возможностей обойти такие запреты, и поэтому такой подход может быть не самым эффективным инструментом для предупреждения коррупции.

- 21 ▷ Прозрачность означает, в частности, что партийные финансовые отчеты, доходы и расходы публикуются. В качестве хорошего примера публикации финансовой отчетности партий упоминалась Германия. В некоторых странах такая публикация может привести к репрессивным мерам в отношении тех лиц, которые делают свои взносы в оппозиционные партии. При разработке регулирующих норм следует учитывать и эти риски.
- 22 ▷ Важнейшее значение имеет внутренний и внешний независимый контроль над партийными финансовыми средствами. Партии должны осуществлять собственную ответственность и усиливать свои внутренние механизмы контроля, привлекая профессиональных бухгалтеров и партийных казначеев. Внешние органы контроля должны быть независимыми и иметь необходимые полномочия для проведения расследований. Что касается внутреннего и независимого внешнего контроля, то хороший пример представляет собой Франция. Достаточно сильные полномочия по проведению расследования существуют в Соединенном Королевстве. Как представляется, эффективным учреждением по контролю над политическими финансовыми средствами является Бюро по предупреждению и борьбе с коррупцией в Латвии (КНАБ). В некоторых других странах таким органом можно было бы злоупотреблять для преследования политических противников. Поскольку очень трудно получить доказательства фактов коррупции, то может быть следует рассмотреть возможность перекладывания бремени доказывания о происхождении доходов, как это сделано в Италии.
- 23 ▷ Внешние контрольные механизмы и расследования могут быть затруднены в силу того, что финансирование политической деятельности может проходить или легализовываться через международные финансовые системы, включая офшорные центры. Системы борьбы с отмытием денег, которые созданы во многих странах, могут также использоваться для мониторинга политического финансирования. В этом отношении особый интерес представляют собой положения о "политически уязвимых лицах".
- 24 ▷ Организации гражданского общества и, особенно, СМИ играют ключевую роль в мониторинге финансирования политической деятельности.
- 25 ▷ Подводя итог, эффективные системы контроля над финансированием политической деятельности, могут быть основаны на трехстороннем подходе, включая (1) контроль внутри партии, (2) независимый и эффективный контролирующий орган, (3) надзор со стороны гражданского общества и СМИ.
- 26 ▷ Расходы политических партий и избирательных кампаний рискуют резко выйти из под контроля. Поэтому имеет смысл рассмотреть ограничения на платную рекламу в СМИ в отношении политических партий (как это делается во Франции и других странах) или установить ограничения на расходы на избирательные кампании (как во Франции и Соединенном Королевстве). Здесь существует риск, что если уровень ограничений будет необоснованно низким, то они могут восприниматься как ограничения на свободу слова. Рост расходов может объясняться также тем, что происходит такое расширение функций политических партий, когда они выходят за рамки своих основных задач (выражение политической воли граждан), а также в связи с увеличением количества кампаний, в которых эти партии должны участвовать.

### **Необходимые меры**

- 27 ▷ Правительства, парламенты и политические партии должны принимать или совершенствовать и усиливать существующие регулирующие нормы в сфере финансирования политической деятельности, направленные на усиление прозрачности и подотчетности, а также на предупреждение коррупции.
- 28 ▷ Целью систем регулирования финансирования политической деятельности должно быть укрепление функционирования плюралистической демократии и обеспечение правильного представительства свободной воли граждан. Поэтому следует внимательно следить за тем, чтобы такие регулирующие нормы не ограничивали принципов демократии и политической конкуренции.
- 29 ▷ Все участники должны сознавать, что создание эффективной системы – это сложный процесс, который тесно связан с укреплением верховенства закона, требует широких консультаций с общественностью и постоянного совершенствования и внесения изменений, учитывая накопленный опыт.
- 30 ▷ Исходя из того, что демократические институты, а именно политические партии и избирательные кампании требуют значительного финансирования, следует рассмотреть меры по ограничению таких расходов, например, установив реалистичные ограничения на расходы на избирательные кампании, ограничив платную рекламу политических партий в СМИ (при этом предоставляя на справедливой основе бесплатное время в СМИ) и сконцентрировав финансовые расходы партий на ключевых задачах политических партий.
- 31 ▷ Сами политические партии должны принимать меры по усилению прозрачности, раскрытию финансовой отчетности, совершенствованию управления финансовыми средствами и укреплению механизмов внутреннего контроля над финансовыми средствами, выделяемыми на политическую деятельность, для того, чтобы восстановить к себе доверие населения.
- 32 ▷ Внутренние схемы контроля должны быть дополнены внешним контролем и наблюдением со стороны гражданского общества/СМИ. Для обеспечения этой роли важнейшее значение имеет доступ к финансовой информации.
- 33 ▷ Следует предпринять шаги по обеспечению мониторинга в отношении финансовых средств на политическую деятельность со стороны СМИ и организаций гражданского общества.
- 34 ▷ Внешние контролирующие органы должны иметь определенную независимость, соответствующие ресурсы и необходимые полномочия для проведения расследований. В этом отношении можно воспользоваться передовой практикой, которая имеется в ряде европейских стран.
- 35 ▷ Регулирующие нормы должны охватывать все типы финансирования политической деятельности.
- 36 ▷ Должны быть предприняты особые усилия по предотвращению злоупотребления административными ресурсами, которые имеются у исполнительной власти, в партийных целях, а также предупреждать политизацию государственной службы. Требуется провести дополнительные исследования и разработать практические руководящие принципы по этой проблематике.
- 37 ▷ Государственные дотации не должны предоставляться без каких-либо условий. Финансирование должно быть прекращено (или ограничено), а также должны применяться санкции, если партии не соблюдают регулирующие нормы.

- 38 ▷ В комплексные стратегии по борьбе с коррупцией должны быть включены меры по совершенствованию систем финансирования политической деятельности.
- 39 ▷ Совет Европы и другие международные организации могут оказывать поддержку странам в их усилиях по реформированию их систем и выполнению регулирующих норм через программы технического сотрудничества.
- 40 ▷ Системы по борьбе с отмыванием денег, которые были созданы во многих странах на основе общих международных стандартов, и возможности для международного сотрудничества должны быть использованы для предотвращения злоупотреблениями финансовыми системами с целью незаконного финансирования партийной деятельности. В частности, следует воспользоваться положениями о "политически уязвимых лицах" (ПУЛ).
- 41 ▷ Парламенты и политические партии должны принимать необходимые меры по выполнению Рекомендации Совета Европы "Об общих правилах противодействия коррупции при финансировании политических партий и избирательных кампаний" (РЕК(2003)4) от апреля 2003 года).
- 42 ▷ При разработке регулирующих норм в сфере финансирования политической деятельности следует должным образом учитывать возможные риски того, что такие нормы будут благоприятствовать тем политическим силам, которые уже находятся у власти, использоваться для контроля над оппозиционными партиями или их изоляции, а также для создания помех новым партиям в том, чтобы выйти на политическую арену.
- 43 ▷ Для стабильности демократических институтов все большее значение приобретает эффективное управление. Поэтому страны-члены группы ГРЕКО должны полностью поддерживать – и участвовать – в третьем этапе оценки, в ходе которого будет рассматриваться ряд ключевых вопросов, связанных с финансированием политической деятельности.

## **КОНФЛИКТЫ ИНТЕРЕСОВ**

### ***Проблемы***

- 44 Растет озабоченность в отношении конфликтов интересов у госслужащих и выборных представителей. Интересы частного характера, которые могут оказывать нежелательное влияние на выполнение официальных обязанностей и ответственности, могут привести к извращению демократических принципов и процессов, то есть к злоупотреблениям на политическом посту в частных интересах, уязвимости в отношении лоббизма и торговли влиянием, а также к неравенству в доступе к публичным ресурсам и процессу принятия решения, кумовству в политике, подрыву прозрачности и подотчетности, корпоративной демократии, подрыву доверия к демократическим процессам и участия в них.
- 45 В ряде европейских стран уже некоторое время тому назад были приняты нормы в отношении конфликтов интересов или правил совмещения должностей в отношении выборных представителей или членов правительства. Однако, многие правила в отношении конфликта интересов распространяются только на государственных служащих, но не обязательно на выборных представителей и высших правительственных чиновников.
- 46 Участники рабочей группы обсудили следующие вопросы:
- Насколько до сих пор были эффективны регулирующие нормы в области конфликта интересов с точки зрения предупреждения политической коррупции и повышения уровня доверия к демократии?

- Какие уроки были извлечены и какой положительной практикой можно поделиться?
- Помимо правил для госслужащих, нужно ли принимать дополнительные нормы в отношении конфликта интересов для выборных представителей и госслужащих в европейских странах?
- Каким должен быть охват и ключевые аспекты политики/стратегии в области конфликта интересов?
- Каким образом можно обеспечить проведение такой политики или стратегии?

### ***Положительная практика***

- 47 Основываясь на опыте стран, участники выявили несколько аспектов эффективной практики для принятия обоснованных норм в отношении конфликта интересов и их реального применения, в том числе:
- 48 ▷ Определение – необходимо дать определение конфликта интересов, которое отражало бы озабоченность всего общества в целом.
- 49 ▷ Сфера применения – комплексная политика в области конфликта интересов охватывает как политический уровень, так и государственную службу. Хотя принципы одни и те же, их применение требует конкретных механизмов, в которых учитывались бы разные характеристики этих двух групп.
- 50 ▷ Контроль на местном уровне – центральные правительства несут ответственность не только за обеспечение юридических, институциональных и процедурных рамок на центральном уровне, но эффективное управление также включает положения о реальном выполнении правил в отношении конфликта интересов на местном уровне.
- 51 ▷ Подход – сбалансированный подход требует должного рассмотрения расходов и прав граждан (в частности, на частную жизнь, при принятии решения о контрольных и правоприменительных механизмах, контроле над процессами, людьми или результатами).
- 52 ▷ Равновесие с целью добровольного раскрытия всех интересов, как аспект предупреждения, и для того чтобы избежать слишком большого упора на расследование нарушений и на санкции.
- 53 ▷ Изменение приоритетов – после создания официальных механизмов, таких как законы и комиссии, внимание должно быть переключено на меры предупреждения, такие как: информирование, просвещение и мониторинг.

### ***Необходимые меры***

- 54 ▷ Обеспечение ясных правил в отношении конфликта интересов является ключевым аспектом обоснованной политики, направленной на усиление прозрачности и подотчетности и предупреждения коррупции, и таким образом на укрепление доверия общественности к демократическим институтам.
- 55 ▷ Рамки политики в отношении конфликта интересов, разработанные правительствами для исполнительной власти и государственного управления, должны распространяться не только на государственных служащих, но и на политических назначенцев, и охватывать выявление ситуаций конфликта интереса (включая точное описание обстоятельств и взаимоотношений, обеспечивая, чтобы политика в области конфликта интересов сопровождалась организационными стратегиями и практикой), разработку процедур для выявления, регулирования и преодоления ситуаций конфликта интересов

- (добиваясь, чтобы официальные лица знали эти требования и устанавливали четкие правила поведения в случае конфликта интересов).
- 56 ▷ Правительства должны принимать необходимые меры для выполнения этих правил и для усиления политики в отношении конфликта интересов (создавая необходимые процедуры, осуществляя мониторинг за выполнением правил, применяя санкции, устанавливая партнерские связи). Политические кандидаты должны в первую очередь демонстрировать свои руководящие принципы и показывать пример.
  - 57 ▷ Ведущие позиции в применении правил в отношении конфликта интересов должны занимать парламенты, показывая пример того, как выборные представители демонстрируют свою готовность заявлять об интересах частного характера, влияющих на принятие решений общественной значимости.
  - 58 ▷ Декларация интересов должна не только публиковаться, но и подвергаться проверке.
  - 59 ▷ При разработке политики в области конфликта интересов следует учитывать возможные риски и избегать нарушения права на личную жизнь у выборных представителей и государственных служащих, ибо это приводит к нежеланию граждан заниматься политикой или к созданию профессиональных политиков, оторванных от общества.
  - 60 ▷ Организация гражданского общества и СМИ играют особо важную роль в предоставлении информации и в мониторинге конфликтов интересов в демократических органах.
  - 61 ▷ Международные организации должны давать свои рекомендации странам по созданию общих стандартов, основанных на передовой практике, осуществлять мониторинг соблюдения этих стандартов и предоставлять помощь через практические учебные пособия и обучающие программы.
  - 62 ▷ Страны должны учитывать руководящие принципы ОЭСР по урегулированию конфликта интересов на государственной службе.
  - 63 ▷ Участники признали позитивную роль международных стандартов и регулирующих механизмов, но также и то, что в этом отношении существует мало информации и она не доступна для широкой общественности. Таким образом, следует принять меры по распространению информации об этих стандартах и механизмах.

## **ЛОББИЗМ**

### ***Проблемы***

- 64 Важной отличительной чертой демократических стран является плюрализм интересов. Поэтому вполне законно, что члены общества организуются и лоббируют свои интересы. Лоббизм является одним из способов участия граждан в процессе принятия решений. А группы интересов представляют такие экспертные знания, которые нужны политикам для принятия решений на основе информации для того, чтобы содействовать более эффективному управлению.
- 65 С другой стороны, лоббизм должен быть прозрачным, а определенные методы лоббизма могут иметь характер коррупции, как, например, взносы в политические партии, кампании или дары выборным представителям, необоснованные преимущества для государственных служащих или выборных представителей, в виде контрактов на консультации или на работу, членство в наблюдательных советах, компенсации или предоставлении мест после выхода



на пенсию («вращающиеся двери»). В большинстве европейских стран лоббизм не регулируется.

- 66 Поэтому существует риск того, что лоббизм приведет к извращению демократических принципов, так как будет проводиться политика, служащая частным интересам, будут нарушены принципы прозрачности и подотчетности, возникнут такие явления как кооптирование политиков, политическое неравенство, неравный доступ к законам и принятию решений, корпоративная демократия и исключение обычных граждан из процесса принятия решений. В общественном мнении лоббизм воспринимается скорее как форма коррупции (отличающаяся от взяточничества), которая исключает или снижает влияние граждан на процессы принятия решений. Это может ассоциироваться также с тенденциями авторитарного характера в процессе принятия решений. При этом высказывалось мнение, что корпоративный лоббизм уравнивает власть политически популярных НПО.
- 67 Вероятно в будущем лоббистская деятельность в Европе будет расширяться – создавая риски для демократии – и эта тема станет более актуальной в политической жизни европейских стран в самом ближайшем будущем. Некоторые выступающие связывали рост лоббизма с более общей тенденцией расширения корпоративной власти.
- 68 Хотя регулирующие нормы могут повысить уровень прозрачности и подотчетности, они несут с собой и определенный риск. Они могут ограничить участие в принятии решений или создать юридическую завесу для торговли влиянием и других форм коррупции.
- 69 Участники рабочей группы обсудили следующие вопросы:
- Как сделать лоббизм более прозрачным?
  - Какие уроки можно вынести из существующих регулирующих норм или (добровольных) кодексов поведения?
  - Существует ли необходимость регулировать лоббизм (за/против и альтернативы)?
  - Какими должны быть сферы охвата и ключевые аспекты регулирования лоббизма?
  - Есть ли потребность в общих стандартах для всей Европы?

### ***Положительная практика***

- 70 Что касается лоббизма на уровне органов Европейского Союза, то есть опыт в области саморегулирования лоббистов. Интересный пример – кодекс поведения Общества специалистов по европейским делам (СЕАП), который поощряет этическое поведение своих членов и включает аспекты расследования деятельности. С другой стороны, до сих пор это общество не выявило каких-либо нарушений среди своих членов, и поэтому нет никакого опыта применения санкций.
- 71 В настоящее время Европейская Комиссия обсуждает Европейскую инициативу по вопросам прозрачности, которая, помимо прочего, основывается на "необходимости более структурированных рамок для деятельности представителей интересов (лоббистов)". Выдвинутое предложение предусматривает:
- Систему добровольного регистрирования, управляемую Комиссией, включающую четкие стимулы для регистрации лоббистов (например, автоматическое уведомление о консультациях);
  - Общий кодекс поведения для всех лоббистов, который должен разрабатываться самими лоббистами;

- Систему мониторинга и санкций в случае нарушения кодекса или неправильной регистрации.
- 72 Следует высоко оценить роль организаций гражданского общества в мониторинге деятельности в сфере лоббизма и конфликта интересов, и далее усиливать эту роль.
- 73 Регулирование лоббизма существует лишь в немногих европейских странах. В Германии федеральный парламент требует от групп интересов зарегистрироваться, если они хотят, чтобы их голос был услышан. Новым явлением в Польше является акт от 7 июля 2005 года "О лоббистской деятельности в законодательном процессе". Опыт показывает, что такое регулирование должно быть частью более широких усилий, направленных на укрепление прозрачности и подотчетности, а также на участие граждан.
- 74 В отличие от Канады или США, в Европе пока накоплено мало опыта в отношении регулирования лоббизма (при этом существуют значительные различия, поскольку лоббисты в Европе не участвуют напрямую в сборе финансовых средств для партии).

### **Необходимые меры**

- 75 ▷ Учитывая, что в Европе накоплен лишь ограниченный опыт в отношении лоббизма, важно проводить исследования и публичные обсуждения этой темы. Это поможет, в частности, дать более точное определение этой проблеме.
- 76 ▷ Основываясь на таких исследованиях и обсуждениях, правительства и парламенты должны принять и выполнять регулирующие нормы в отношении лоббизма, направленные на укрепление прозрачности и подотчетности и на предупреждение коррупции, что укрепит доверие со стороны общественности к демократическим институтам.
- 77 ▷ Цель политики и регулирования лоббизма заключается в продвижении демократии и восстановлении доверия и участия граждан в демократических институтах и процессах.
- 78 ▷ При рассмотрении регулирующих норм в сфере лоббизма следует соблюсти тщательное равновесие между необходимостью прозрачности и подотчетности и предупреждения коррупции с одной стороны, и риском ограничения прямого участия в принятии решений и плюрализма интересов, с другой. В демократических странах лоббизм является законным, однако он должен быть прозрачным. Следует также обеспечивать, чтобы законодательство было тщательно проработано для того, чтобы его можно было бы эффективно применять.
- 79 ▷ Регулирование не должно служить юридическим прикрытием для коррупционной деятельности.
- 80 ▷ Регулирование не должно использоваться как средство контроля над организациями гражданского общества.
- 81 ▷ Для сокращения рисков, следует стремиться к установлению партнерских отношений между государственным и частным секторами при разработке и выполнении регулирующих норм.
- 82 ▷ Регулирование лоббизма является лишь одним аспектом в более широких усилиях, направленных на обеспечение прозрачности и подотчетности, и, таким образом, на повышение уровня доверия общественности к демократическим институтам.

- 83 ▷ Такая политика и регулирование должны включать (обязательные) кодексы поведения, системы регистрации и публичного раскрытия лоббистской деятельности.
- 84 ▷ Слушания о политике и законопроектах, в которых принимают участие лоббисты, должны оформляться документально, и эта информация должна публиковаться.
- 85 ▷ Следует принять дополнительные меры по содействию наблюдениям над лоббистской деятельностью для СМИ и организаций гражданского общества.
- 86 ▷ Многие проблемы, связанные с лоббизмом, должны быть решены самими парламентами и правительствами, как, например, регулирование занятости после ухода с госслужбы (крутящиеся двери) и конфликты интересов членов парламента, которые одновременно представляют частные интересы или сами являются лоббистами.
- 87 ▷ Совет Европы, ОЭСР, Управление ООН по наркотикам и преступности и другие международные организации должны предоставлять платформы для публичных обсуждений, поддерживать исследования и разрабатывать инструменты, как основу для национальной политики в сфере лоббизма.
- 88 ▷ Эта деятельность должна завершиться разработкой инструмента, представляющего общие принципы или основные направления для европейских стран в их политике в сфере лоббизма. Сам процесс подготовки такого документа, включая публичные обсуждения, консультации и исследования, будет иметь большое значение.
- 89 ▷ Для того, чтобы принимать решения на основании информации с учетом интересов общества и противодействовать необоснованному влиянию лоббистов нужны сильные парламенты и парламентарии. Исходя из этого, Парламентская Ассамблея Совета Европы должна проанализировать эту тему в своей будущей работе.

## **НЕОБОСНОВАННОЕ ВЛИЯНИЕ НА ПРАВОСУДИЕ**

### ***Проблемы***

- 90 Демократическое государство основывается на разделении властей между исполнительной, законодательной и судебной властями. Для того чтобы обеспечить, чтобы законодательная и исполнительная власти действовали в конституционных рамках, нужна независимая судебная власть. Демократическое государство строится на принципе верховенства права: никто не может стоять выше закона и все должны быть равны перед ним. Право на справедливое судебное разбирательство и справедливое правосудие является основополагающим правом человека. Независимость, беспристрастность, честность, обоснованность, равенство, компетенция и внимательное отношение – вот ключевые ценности и принципы, которыми должно руководствоваться правосудие, как это закреплено в ряде документов ООН и Совета Европы.
- 91 Однако, на практике в целом ряде европейских стран доверие к независимости судебной власти, ее честности и эффективности находится на достаточно низком уровне. Во многих странах следует укреплять независимость тех, кто осуществляет расследование, преследование по закону и вынесение приговоров по преступлениям, связанным с коррупцией. Особую озабоченность, судя по всему, вызывает то необоснованное влияние, которое могут оказывать правительства на систему уголовного правосудия, в том числе давление на судей, прокуроров, следователей со стороны политиков, указания прокуратуре со стороны исполнительной власти и другие формы. Такое

необоснованное влияние может приводить к извращению демократических принципов, а именно подрыву верховенства права и разделения властей и к нарушениям прав человека (право на справедливое судебное разбирательство, справедливое отправление правосудия).

92 Участники обсудили следующие вопросы:

- Какие меры могут быть приняты для обеспечения независимости судей, прокуроров и следователей, и как защитить их от необоснованного политического влияния и давления?
- В отношении правосудия, как в дальнейшем в Европе способствовать выполнению стандартов поведения судей и их честности?
- В какой степени можно пересмотреть систему иммунитетов для выборных представителей, членов правительства и сотрудников судебной системы для того, чтобы дать возможность преследовать их в случае коррупции и других уголовных преступлений?

### ***Положительная практика***

93 Участники согласились, что в демократическом государстве лица, осуществляющие правосудие, должны также в конце концов быть ответственными перед населением, и что судебные системы требуют постоянного развития и совершенствования для того, чтобы отвечать на все более серьезные вызовы в отношении независимости и подотчетности системы правосудия.

94 Участники определили основные области администрирования правосудия и судебной системы, которые связаны с оказанием необоснованного влияния, злоупотреблениями и практикой коррупции, включая продвижение по службе и прием на работу судей, их деятельность, зарплаты, внешнюю занятость и деятельность, работу после ухода со своего поста, стандарты поведения и дисциплинарные механизмы.

95 Высказывалось мнение, что уголовное законодательство и правоприменение не достаточны для того, чтобы комплексно и эффективно рассматривать вопросы нарушения этических стандартов, необоснованного влияния или коррупции в системе правосудия.

96 Участники согласились с тем, что стандарты поведения представляют собой полезный инструмент для повышения уровня честности системы правосудия. Однако, если они не будут эффективно использоваться, вряд ли стоит надеяться, что эти стандарты будут иметь существенное значение для поддержания уровня честности и подотчетности правосудия. В этой связи участники подчеркнули важность авторитетного и независимого наблюдательного органа, который был бы ответственен за получение жалоб и их расследование, защиту тех, кто подает жалобы, от преследования, защиту судей от шантажа и за обеспечение прозрачного анализа и решений и санкций в отношении установленных нарушений этических стандартов. Одновременно было предложено, что такие наблюдательные органы, сохраняя свою независимость, должны стать неотъемлемой частью системы правосудия, поскольку знание функционирования судебной системы является основным условием для выявления возможных нарушений.

97 Участники признали, что выполнение стандартов поведения судей и прокуроров не может основываться исключительно на мерах правоприменения, но включает и образование, повышение уровня сознания необходимости соответствующего поведения, этических дилемм, вытекающих из практики, а также санкции.

- 98 Помимо этого, говорилось о публикации декларации о доходах, как полезного механизма для осуществления мониторинга за потенциальными конфликтами интересов и соответствующего их регулирования.
- 99 Для дальнейшего повышения доверия населения к системе правосудия было рекомендовано расширить участие представителей гражданского общества в разработке политики и в стратегическом планировании в сфере правосудия. Более того, существует необходимость повысить прозрачность производительности и рабочего времени в системе правосудия, а также внешней деятельности, все это с целью усиления подотчетности судей.
- 100 Участники приняли к сведению меры и подходы, разделяемые как публичными, так и частными органами, включая анализ рисков, регулирование рисков и информацию о них, информационные программы, их взаимодействие с населением или СМИ, создание партнерских связей с гражданским обществом и регулярное проведение опросов общественного мнения. Такие меры могут стать источником вдохновения и для самих органов правосудия.
- 101 Независимость правосудия связана с двумя аспектами – один из них, это независимость мышления каждого судьи при решении споров. Другое измерение независимости правосудия связано с ответственностью государства, которое должно создавать необходимые условия для каждого судьи, для того чтобы он мог мыслить независимо. В этой связи высказывалось мнение, что может возникнуть необходимость в пересмотре и обновлении основных принципов ООН в области независимости правосудия от 1985 года, для того чтобы они в большей степени отвечали на те вызовы, которые возникают в отношении независимости правосудия в современном обществе.

### ***Необходимые меры***

- 102 ▷ Необходимые меры уточнены в рекомендациях первого этапа оценки, проводимого группой ГРЕКО. Исходя из этого, данные меры должны быть направлены на:
- анализ процедур назначения судей и прокуроров;
  - усиление независимости правосудия от политической власти и независимости и беспристрастности, подконтрольности и подотчетности правосудия;
  - повышение независимости прокуратуры и защита ее от необоснованного влияния при исполнении прокурорских обязанностей.
- 103 ▷ Необходимо выполнять стандарты, изложенные в соответствующих документах Совета Европы и ООН в области независимости правосудия.

### **ОБЩИЕ ИТОГОВЫЕ ВЫВОДЫ**

- 104 Политическая коррупция может создавать серьезные угрозы для будущего демократии в Европе. При этом предупреждение и контроль в отношении политической коррупции позволяет укрепить принципы демократии и усилить доверие и участие граждан в демократических процессах. Антикоррупционные меры – и в частности меры по предупреждению коррупции в связи с финансированием политической деятельности, конфликты интересов, лоббизм, необоснованное влияние на правосудие и в целом законодательные и политические процессы – все это должно стать позитивным вкладом в демократию.
- 105 Парламенты, правительства, политические партии, организации гражданского общества, СМИ, частный сектор и международные и региональные организации

призваны сыграть свою роль в повышении уровня прозрачности и подотчетности и в обеспечении функционирования демократических институтов.

- 106 Учитывая важную роль СМИ в выявлении фактов политической коррупции, следует оказывать поддержку возможностям проведения расследований для журналистов и содействовать развитию сети контактов между ними.
- 107 Результаты данной конференции будут являться вкладом в работу Совета Европы в следующих направлениях:
- В деятельность, связанную с демократией, такую как форум "За будущее демократии", школы политических исследований и работа Венецианской Комиссии.
  - Эти результаты должны быть учтены Парламентской Ассамблеей Совета Европы.
  - Они будут способствовать работе Группы государств против коррупции. ГРЕКО будет осуществлять мониторинг соблюдения европейских стандартов финансирования политических партий на своем третьем этапе оценки, который начинается в январе 2007 года.
  - Они будут и далее продвигать программы технического сотрудничества по борьбе с коррупцией. Эти программы и в будущем должны оказывать поддержку странам в принятии мер против политической коррупции, в частности, в области финансирования политической деятельности, конфликта интересов, лоббизма и необоснованного влияния на правосудие.
  - Будут продолжены обсуждения дополнительных стандартов и, возможно, это будет включать и подготовку моделей кодекса поведения для выборных представителей или руководящих принципов о конфликте интересов и лоббизме.
  - Результаты будут способствовать укреплению сотрудничества по данным темам с другими международными, региональными и неправительственными организациями, а также организациями гражданского общества и частным сектором.

**Страсбург, 21 ноября 2006 года**