УДК 328

МОРАЛЬНО-ЭТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ДЕПУТАТСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ: ХАРАКТЕРИСТИКА ОСНОВНЫХ НАПРАВЛЕНИЙ РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРОБЛЕМЫ

Керимов Александр Алиевич,
Уральский федеральный университет
им. Б. Н. Ельцина,
доцент кафедры политических наук,
кандидат политических наук, доцент,
г. Екатеринбург, Россия.
E-mail: kerimov68@mail.ru

Аннотация
Статья посвящена проблемам депутатской ответственности перед обществом. Система депутатской ответственности в России далека от совершенства. В данной работе сделана попытка обозначить и охарактеризовать основные направления по урегулированию проблем, существующих в этой области.

Ключевые понятия:
парламентская деятельность,
парламентский мандат,
депутат,
депутатская ответственность,
кодекс поведения.

Прошло более четверти века с тех пор, как распался Советский Союз, и новая Россия взяла курс на построение современного демократического общества. Стартом реализации нового курса можно считать принятие Декларации о независимости России. За истекший период демократические реформы в России продвинулись достаточно далеко. На сегодняшний день можно констатировать, что формальный каркас демократического общества сформирован практически полностью, о чем свидетельствует наличие в политической системе общества институтов и практик, характерных для демократического режима. Но все ли так безоблачно в данном процессе? Безусловно, нет. Имеется множество проблем, среди которых, как представляется, не до конца решенным остается и вопрос о депутатской ответственности.

Депутатская ответственность – проблема многогранная и охватывает различные аспекты, связанные с парламентской деятельностью. Она включает ответственность за ненадлежащее исполнение обязанностей, за содержание законов, не соответствующих интересам народа и государства в целом, налаживание прямой и обратной связи с избирателями и т.д.

Необходимо отметить, что мир с проблемой депутатской ответственности столкнулся давно. Для ее решения обществоведами, практикующими политиками были предложены различные направления и механизмы, которые успешно реализовываются на практике. Среди них наиболее распространенными являются введение института отзыва депутата, ограничение действия парламентского мандата, принятие парламентских кодексов поведения.

Институт отзыва имеет достаточно длительную историю. Сравнивая его с древнегреческим остракизмом, Т. Кронин подчеркивает их сходство [4, с. 128]. Как и в древности, так и на современном этапе предназначение этих институтов – выполнение функции общественного контроля за деятельностью народных представителей в органах власти. В ряде стран нормативно-правовые акты, регламентирующие парламентскую деятельность, содержат положения, предусматривающие возможность отзыва депутата, как не оправдавшего доверия своих избирателей, с дальнейшим проведением выборов в данном округе. Например, «в США в 19 штатах действует норма, предусматривающая возможность отзыва депутатов парламента по итогам их

деятельности через референдум»[1]. Право отзыва депутатов закреплено также в конституциях Австрии, Вьетнама, КНР, Кубы, Латвии, Словакии, Румынии, Японии и некоторых кантонов Швейцарии [2, с. 357]. Реальный механизм прямой и обратной связи депутатов со своими избирателями, отлаженная система отзыва депутата избирателями содержались и в советском законодательстве, неоправданно проигнорированном создателями Конституции новой России в 1993 г.

С появлением в 1993 г. в России нового парламентского учреждения – Государственной Думы – актуализировался вопрос о возможности отзыва депутатов. Обычно основаниями для отзыва, как показывает мировая практика, служат неисполнение депутатами своих обязанностей, совершение правонарушений, злоупотребление властью и т.д. В России идея отзыва еще более усиливается на фоне обеспокоенности населения стагнацией в экономике, снижением уровня жизни, деградацией образования, здравоохранения, науки, возрастающим уровнем коррупции в эшелонах власти, преобладанием неформальных отношений во властных структурах, в том числе в парламенте.

Институт отзыва не столь однозначно трактуется в современной научной литературе. Данная проблема находится в центре внимания политологов, правоведов, социологов, философов, но, тем не менее, приходится констатировать, что в определении содержательной стороны данного явления среди исследователей нет единого мнения. У этой идеи имеются как сторонники, так и противники. По мнению ряда российских правоведов, «право отзыва способствует укреплению общественного контроля за деятельностью не только отдельных выборных лиц, но и выборных органов в целом» [2, с. 357], «расширяет возможности граждан по формированию дееспособного представительного органа власти, учитывает волю большинства избирателей, предостерегает парламентариев от следования узкокорпоративным и частным интересам, стимулирует граждан к проявлению политической активности и формированию гражданской позиции, является средством регулирования политических конфликтов» [2, с. 364–365]. Противоположное мнение об институте отзыва сводится к тому, что он «противоречит принципам республиканизма, лишает возможности доработать установленный срок, делает работу депутата малопривлекательной для компетентных и способных личностей, способствует поляризации общества и т.д.» [2, с. 364–365].

Нисколько не умаляя значимость существующих точек зрения, порой и противоположных, на природу института отзыва, считаем, что отсутствие такой нормы в законодательстве современной России негативно сказывается на восприятии парламентского учреждения населением. Как показывают данные последних социологических исследований, Государственной Думе – представительному и законодательному органу государственной власти – доверяют 50,5 % из числа опрошенных (для сравнения – Президенту РФ В.В. Путину доверяют 81,4 % из числа опрошенных)[2]. Если вспомнить еще и тот факт, какая часть избирателей проголосовала, например за действующий созыв Государственной Думы, то вопрос о легитимности этого органа не покажется праздным (явка на выборах в сентябре 2016 г. в Государственную Думу составила 47,88% от общего количества избирателей)[3].

Зарубежные межстрановые сравнения уровней институционального доверия также демонстрируют, что в «старых демократиях» Запада этот показатель ниже, чем в развивающихся или «транзитивных» странах. Если уровень доверия к своему лидеру, например в Германии и Италии составляет меньше 30%, то этот показатель в авторитарном Китае доходит до 90%[4]. В России же данный показатель не опускается ниже 80%[5]. Применительно к России вряд ли следует интерпретировать данные социологических опросов без оговорок. Доверие

[1] Глобальный парламентский отчет: Изменяющийся характер парламентского представительства. [Электронный ресурс]. URL: http://kak.znate.ru/docs/index-23186.html (дата обращения: 29.06.2017).

[2] ВЦИОМ: «Динамика еженедельных оценок одобрения и неодобрения деятельности государственных институтов»/ [Электронный ресурс]. URL: https://wciom.ru/news/ratings/odobrenie_deyatelnosti_gosudarstvennyx_institutov/(дата обращения: 29.06.2017).

[3] Материалы Центральной избирательной комиссии РФ [Электронный ресурс]. URL: http://www.cikrf.ru/law/decree_of_cec/2016/09/23/56-541-7.html (дата обращения: 29.06.2017).

[4] Edelman PR Worldwide. Trust Barometer [Электронный ресурс]. URL: http://www.edelman.co.uk (дата обращения: 29.06.2017).

[5] ВЦИОМ: Одобрение деятельности государственных институтов [Электронный ресурс]. URL: http://wciom.ru/news/ratings/odobrenie_deyatelnosti_gosudarstvennyx_institutov/ (дата обращения: 29.06.2017).

к правительству в российском варианте, скорее, необходимо рассматривать через призму проявления доверия гражданами к правительству как защитнику своих прав, а с другой стороны, преклонения подданных перед восточным деспотизмом, где государство сильнее, чем общество.

Статистические данные свидетельствуют как минимум об осторожном отношении россиян к депутатам и Думе в целом. Оставляя вне исследовательского внимания вопросы, связанные с правовыми аспектами данной проблемы, отметим, что немаловажную роль в снижении легитимности парламентского учреждения и самих депутатов играют нарушения требований морально-этических норм, предъявляемых обществом к парламентариям. Среди этих часто нарушаемых норм необходимо отметить утрату связи с избирателями, в том числе по причинам формирования половины депутатского корпуса по партийным спискам, отсутствия подотчетности избирателям, отмены публикации поименного голосования, семейственности, лоббизма, голосования «за других» и прочих моментов, накладывающих негативный отпечаток на деятельность депутатов.

Кроме возможности отзыва депутата, важнейшим фактором обеспечения прозрачности парламентской деятельности выступает практика ограничения действия парламентского мандата. Внутренние парламентские правила и конституционные нормы практически не раскрывают суть функции представительства и не устанавливают порядок, кого и как должны представлять члены парламента. Справедливо отмечено, что деятельность парламентария обусловлена наличием «социальной необходимости инициативного выполнения долга, всей суммы лежащих на нем обязанностей: политических, моральных, правовых» [1, с. 42]. Депутаты, будучи выборными должностными лицами, в соответствии со своими конституционными обязанностями осуществляют законотворческую деятельность и выполняют представительские функции. Однако немалая часть депутатского корпуса, пользуясь правовым вакуумом, предпринимает ряд так называемых представительских действий, которые влекут за собой негативные последствия. Эти обстоятельства обязывают общество через СМИ, организации гражданских инициатив, институты уполномоченных по правам человека и политические партии оказывать влияние на законодательную власть с целью акцентирования внимания к вопросу депутатского поведения, повышения ответственности парламентариев перед избирателями и искоренения возможности практик нарушения общественных интересов.

На фоне снижения легитимности российского парламента в сочетании с широко распространенными подозрениями в коррупции и злоупотреблениями полномочиями актуализируется вопрос о сроках действия депутатского мандата. В этом отношении важным инструментом в достижении парламентской открытости может стать ограничение срока действия парламентского мандата путем запрета переизбрания, подвергания общественному вотуму доверия и отзыва. Например, «в США законодательство 15 штатов содержит норму, предусматривающую возможность ограничения сроков нахождения в статусе парламентария»[6]. Несомненно, эти нормы ориентированы на то, чтобы депутаты оставались внимательными к нуждам избирателей, и на предотвращение возможности появления закрытой касты политиков-парламентариев. В то же время успех этих норм, как показывает опыт ряда парламентов современного мира, сочетает в себе как позитивные, так и негативные аспекты.

В некоторых странах, где имеется ограничение срока для парламентариев, возникают проблемы противоположного характера. Ярким примером является опыт Мексики, где «избранные политики всех уровней могут занимать должности в течение только одного срока»[7]. Данное ограничение, введенное в 1932 г., рассматривалось как мера борьбы против засилья политических партий, которые полностью подчинили своему влиянию политическую жизнь общества, при этом полностью нарушая принцип представительности в парламенте. Однако, как показала практика, данная мера не принесла ожидаемого эффекта. Политики, лишенные возможности быть переизбранными на следующие сроки, теряли стимул к общению с электоратом и занимались более проблемами личного обустройства, нежели наказами своих из-

[6] Глобальный парламентский отчет: Изменяющийся характер парламентского представительства. [Электронный ресурс]. URL: http://kak.znate.ru/docs/index-23186.html (дата обращения: 29.06.2017).

[7] Глобальный парламентский отчет: Изменяющийся характер парламентского представительства. [Электронный ресурс]. URL: http://kak.znate.ru/docs/index-23186.html (дата обращения: 29.06.2017).

бирателей. Прекращались контакты с округами, не выполнялись предвыборные обещания.

Введение запрета быть повторно избранным негативно отражается также и на институциональной памяти парламента. С каждым разом парламент наполняется новичками, иной раз людьми, профессионально абсолютно не подготовленными, не имеющими достаточного опыта и умения организовать парламентскую деятельность, налаживать связи с другими ветвями власти. Высокая текучесть парламентариев на каждых выборах отрицательно сказывается на уровне их профессионализма, приводит к затягиванию процесса обсуждения законопроектов. Отсутствие у депутатов опыта парламентской деятельности приводит также к потере контроля над правительством, разрушает систему согласования законопроектов с исполнительной властью и т.д. В деятельности парламента, лишенного слоя профессиональных политиков, начинают преобладать стремления к принятию законов, не консолидирующих общество и не всегда соответствующих его ожиданиям.

Столь радикальная мера – недопущение повторного избрания – может быть заменена принятием норм, обязывающих парламентариев периодически отчитываться о своей деятельности перед избирателями и партийными фракциями с опубликованием содержания данного отчета в СМИ. Такая мера, как представляется, может оказать содействие достижению прозрачности парламентской деятельности, укреплению дисциплины среди депутатского корпуса, что в последующем может сыграть положительную роль в повышении престижа депутатского статуса и легитимности парламента в целом.

Одной из последних тенденций по усилению контроля над деятельностью депутатов стало появление парламентских кодексов поведения. Данная тенденция приобрела достаточную устойчивость, в результате которой количество парламентов, у которых имеются кодексы поведения, постоянно растет. Принятие подобных кодексов было вызвано рядом причин. Во-первых, некоторые страны ввели кодекс как новую систему контроля в качестве прямого ответа на нарушение законов парламентариями. В Великобритании, например, в 1990-х гг. были не редкостью правонарушения среди депутатов. В эти годы несколько парламентариев были уличены в представлении частных интересов в парламенте за определенное вознаграждение, что в корне противоречит принципам английского парламентаризма. Присущая некоторым парламентариям порочная практика также свидетельствовала о слабости существующей системы саморегулирования. Очередной всплеск противоправных действий произошел в 2009 г. и касался того, как «члены парламента интерпретировали свое право потребовать возмещения парламентских расходов, – также было несколько случаев, когда депутаты были уличены в мошенничестве» [5]. В этом отношении поучителен и опыт Австралии, где потребность в принятии кодекса поведения парламентариев возникла из-за разгоревшегося скандала по поводу «ненадлежащего использования бюджетных средств депутатами и снижения уровня общественного доверия к политикам»[8]. Ответом на требования общественности бороться с подобными проявлениями противоправных действий в Великобритании и Австралии стало введение новой системы, предусматривающей ужесточение правил нравственного поведения парламентариев.

Другая причина, приведшая к принятию кодекса поведения, была связана с уровнем слабого развития существующих регулятивных механизмов парламентской этики. Для молодых демократий в отсутствие исторического опыта и традиций парламентаризма особенно важно установить правила этики и поведения для парламентариев. На ранних стадиях деятельности нового созыва законодательной власти часто нет полного одобрения или взаимопонимания среди депутатского корпуса в вопросах толкования правил. Члены парламента постоянно оспаривают общепринятые нормы, интерпретируют их по-своему и тем самым провоцируют конфликтные ситуации. Подобные негативные явления приводят к пониманию обязательности соблюдения этических норм, которые рассматриваются как способ повышения эффективности парламентской деятельности.

Таким образом, следует отметить, что кодексы поведения направлены на предотвращение действий, которые подрывают статус народного избранника и компроме-

[8] Центр исследований Roy Morgan Research. Политические деятели падают до низких уровней честности и этики – ниже только уровень автомобильных продавцов [Электронный ресурс]. URL: http://www.roymorgan.com/news/polls/1998/3088/ (дата обращения: 29.06.2017).

тируют парламентское учреждение. Целью этих ограничений является устранение потенциальных конфликтов интересов, т.е. исключение ситуаций, при которых частные интересы политика могут вступить в противоречие с общественными. Общество ожидает от парламентариев соблюдения правил поведения и желает видеть их в качестве силы, которая защищает и уважает как частные, так и общенациональные интересы.

Кодексы поведения преследуют цель достижения прозрачности деятельности и интересов депутатского корпуса, особенно в том, что касается финансовых операций. Они задают стандарты и критерии статуса народного депутата, а также устанавливают ограничения на внепарламентскую финансово оплачиваемую деятельность. Такие кодексы нацелены на борьбу с коррупцией и злоупотреблениями служебным положением. Кодексы поведения также требуют от депутата взять на себя определенные обязательства. Например, в Канаде кодекс поведения депутатов обязывает их «признавать, что работа в парламенте – это ответственность перед народом, обязанность поддерживать общественную уверенность и веру в честность парламентариев и убеждать народ в том, что для членов парламента общественные интересы превыше частных интересов»[9].

Не лишено смысла принятие комплекса подобных норм, направленных на устранение потенциальных конфликтов интересов, ограничение внепарламентской деятельности депутатов и в России. В системе законодательства государства эти нормы в той или иной степени де-юре существуют. Однако степень соблюдения и контроля за их исполнением носит формальный характер. Кроме того, данные нормы нельзя расценивать как соответствующие реалиям и требованиям общества, следовательно, они нуждаются в дополнении и совершенствовании. Необходимо отметить, что в стадии разработки депутатами Государственной Думы совместно с коллегами из Совета Федерации находится проект кодекса этики парламентариев, принятие которого «может ускорить восприятие российским обществом депутатства как важнейшего фактора политической жизни, поскольку обществу далеко не безразлично, в чьих руках находится власть, какими нравственными качествами обладают депутаты» [3].

Несмотря на перспективу появления кодекса этики парламентариев, тем не менее существует озабоченность, насколько далеко будет простираться действие этого документа, и будет ли он в полной мере выполнять свое предназначение. Становится очевидным, что достижение максимальной прозрачности парламентской открытости является первоочередной общественно значимой задачей, не терпящей отлагательства. Однако мировая практика, в частности российская, показывает, что всевозможные призывы, создание различных комитетов по депутатской этике носят преимущественно декларативный характер. Данная проблема может быть решена только путем комплексного подхода, предусматривающего объединение усилий общества и властей.

Таким образом, обозначенные направления по регулированию депутатской ответственности перед обществом являются институциональным ответом на имеющиеся проблемы в данной сфере. Реализация на практике мер, обозначенных в рамках этих направлений, как представляется, сделает парламентскую деятельность более прозрачной, а парламентариев подотчетными тем, кто их избрал. Нельзя не согласиться с мнением австралийского политика Г. Хамфриса, который отмечал: «Мы достигли периода, когда нам необходимо поставить под вопрос унаследованную несколько сотен лет назад идею того, что мы избираем представителей и посылаем их в определенное место, в парламент, и не можем вернуть их на протяжении трех лет или того промежутка времени, который установлен между выборами. Через 50, 70 или 100 лет люди будут рассматривать это поколение парламентов, которое является неподотчетным между выборами, как странное и устаревшее»[10].

Институт отзыва депутата, ограничение действия парламентского мандата, принятие парламентского кодекса поведения необходимо рассматривать как необходимые элементы демократического устройства современного российского общества. Ук-

[9] Центр исследований Roy Morgan Research. Политические деятели падают до низких уровней честности и этики – ниже только уровень автомобильных продавцов [Электронный ресурс]. URL: http://www.roymorgan.com/news/polls/1998/3088/ (дата обращения: 29.06.2017).

[10] Законодательное Собрание по территории федеральной столицы Австралии, 2001. Дебаты. [Электронный ресурс]. URL: http://www.hansard.act.gov.au/hansard/2001/pdfs/20010823 (дата обращения: 29.06.2017).

репление этих норм на законодательном уровне повысит степень ответственности как парламентариев, так и граждан при участии в процессе формирования выборных органов власти.

1. Малько А.В., Маркунин Р.С. Ответственность и наказание депутатов в современной России // Современное право. 2013. № 2. С. 4–44.

2. Руденко В.Н. Прямая демократия: модели правления, конституционно-правовые институты. Екатеринбург: УрО РАН, 2003. 476 с.

3. Стрельченко Г.И. Парламентская этика – путь к успеху политика века // Представительная власть. 2002. № 5–6. URL: http://www.pvlast.ru/archive/index.38.php (дата обращения: 29.06.2017).

4. Cronin T.E. Direct Democracy. The Politics of Initiative, Referendum, and Recall. Harvard University Press. Cambridge; Massachusetts; London, 1989. 289 p.

5. Power G. Handbook on Parliamentary Ethics and Conduct: A Guide for Parliamentarians. London: GOPAC-WFD. 2009. URL: http://www.agoraparl.org/sites/default/files/handbook_on_parliamentary_ethicsand conduct (дата обращения: 29.06.2017).

References

1. Mal'ko A.V., Markunin R.S. (2013) *Sovremennoe pravo*, no. 2, pp. 4–44 [in Rus].

2. Rudenko V.N. (2003) Prjamaja demokratija: modeli pravlenija, konstitucionno-pravovye instituty. Ekaterinburg, UrO RAN, 476 p. [in Rus].

3. Strel'chenko G.I. (2002) Predstavitel'naja vlast', no. 5–6, available at: http://www.pvlast.ru/archive/index.38.php (accessed 29.06.2017) [in Rus].

4. Cronin T.E. (1989) Direct Democracy. The Politics of Initiative, Referendum, and Recall. Harvard University Press. Cambridge; Massachusetts; London, 289 p. [in Eng].

5. Power G. (2009) Handbook on Parliamentary Ethics and Conduct: A Guide for Parliamentarians. London: GOPAC-WFD, available at: http://www.agoraparl.org/sites/default/files/handbook_on_parliamentary_ethics_and_conduct.pdf (accessed 29.06.2017) [in Eng].

UDC 328

MORAL AND ETHICAL ASPECTS OF DEPUTY RESPONSIBILITY: CHARACTERISTICS OF THE MAIN WAYS OF REGULATING THE PROBLEM

Kerimov Alersandr Alievich,
Ural Federal University named after B.N. Eltsin,
Associate Professor of the Department Chair of Political Sciences,
Cand. Sc. (Political Sciences),
Yekaterinburg, Russia.
E-mail: kerimov68@mail.ru

Annotation
The article focuses on the problems of deputy responsibility towards a society. The system of deputy responsibility in Russia is far from being perfect. In the given work the author makes an attempt to define and characterize the main ways of regulating the problems existing in this sphere.

Key concepts:
parliamentary activity,
parliamentary mandate,
deputy,
deputy responsibility,
code of conduct.