



УДК 342.52

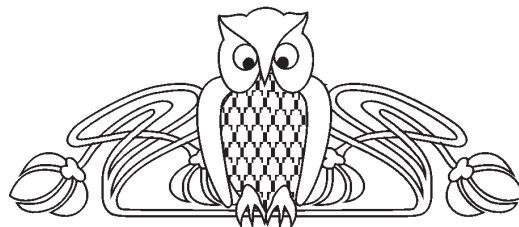
МОРАЛЬНО-ЭТИЧЕСКИЙ ОБЛИК ДЕПУТАТА ПАРЛАМЕНТА КАК ПРЕДМЕТ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Н. Н. Аверьянова

доцент кафедры конституционного и муниципального права,
Саратовский государственный университет
E-mail: Aveyanovann@mail.ru

Е. О. Локтионова

магистрант юридического факультета,
Саратовский государственный университет
E-mail: lenok.loktionova@yandex.ru



Введение. Статья посвящена исследованию правовых аспектов морально-этического облика и поведения депутатов парламента. **Цель.** Основная цель работы состоит в изучении правовой природы и механизма реализации правил депутатской этики, а также ответственности за нарушение депутатами моральных норм. **Результаты.** Проведен анализ правовых актов, закрепляющих вопросы морально-этического облика депутата, а также регламентирующих нравственное поведение парламентария и ответственность за нарушение моральных норм. Определено, что российское законодательство содержит множество нерешенных вопросов в сфере регулирования поведения депутатов. Исследуются положения проектов Кодекса депутатской этики, определена природа данного документа как нормативного акта, обязательного для исполнения. Обосновывается необходимость включения в кодекс правил о том, что депутат обязан соблюдать морально-этические нормы не только в служебное время, но и в повседневной жизни. **Заключение.** Авторы приходят к выводу, что правила депутатской этики должны носить обязательный характер. Они должны иметь расширительное толкование, регламентируя поведение депутатов как на службе, так и вне служебной деятельности. Кодекс депутатской этики обязан содержать широкий и четко определенный перечень санкций – от лишения права голоса на одном заседании до штрафов и лишения депутатского мандата в случае грубого и систематического нарушения морально-этических норм.

Ключевые слова: нравственное поведение депутата, парламент, кодекс депутатской этики, моральные нормы, ответственность депутата.

Введение

Главным институтом представительной демократии, по пути развития которой движется современная Россия, является парламент. Морально-этический облик депутатов парламента и их поведение обязаны соответствовать высокому статусу народных избранников и представителей в высшем государственном законодательном органе. От поведения депутатов зависит не только их авторитет в глазах избирателей, но и авторитет парламента Российской Федерации в целом.

Поэтому создание эффективной парламентской системы невозможно без упрочения позиций института парламентской этики и создания эффективного правового механизма обеспечения

соблюдения депутатами этических правил. При этом необходимость законодательного оформления этических стандартов поведения парламентариев связана не только с задачей повышения эффективности их работы, но и с проблемой доверия граждан государственным институтам.

Так, председатель Конституционного суда Российской Федерации В. Д. Зорькин справедливо отмечает, что именно взаимное доверие общества и власти является главным условием общественного согласия и устойчивого развития [1]. Именно доверием граждан к действующей власти определяется ее легитимность и эффективность. Однако В. Н. Синюков констатирует факт отрыва парламента от социальной организации общества и, как следствие этого, обосновывает эффект отторжения и недоверия населения политической власти [2, с. 357]. При этом многие правоведы подчеркивают социальную природу парламентской этики [3, с. 328] и ставят нравственность права в прямую зависимость от нравственности его создателей – парламентариев [4, с. 69].

Названные факторы обуславливают актуальность и необходимость изучения правовой природы и механизма реализации правил депутатской этики, относительно которых с начала 2013 г. не утихают споры в парламенте РФ и в экспертной и научной среде.

Цель

Основная цель работы состоит в изучении правовой природы и механизма реализации правил депутатской этики, а также ответственности за нарушение депутатами моральных норм.

Результаты

Федеральный закон от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» содержит



единственную статью (ст. 9) о соблюдении депутатами этических норм, но и та носит бланкетный характер и отсылает нас к Регламентам палат [5].

Регламент Государственной думы устанавливает порядок образования и деятельности комиссии Государственной думы по мандатным вопросам и вопросам депутатской этики (ст. 31) [6]. Согласно положению о комиссии, она в рамках своих полномочий решает вопросы: о досрочном прекращении полномочий депутатов Государственной думы; о лишении депутата Государственной думы неприкосновенности по представлению Генерального прокурора Российской Федерации; о случаях нарушения депутатской этики. В качестве мер ответственности комиссия может предложить депутату принести публичные извинения, распространить в СМИ информацию о факте нарушения правил, лишить депутата права голоса на одном или нескольких заседаниях [7].

Далее Регламент Государственной думы обязывает депутатов присутствовать на заседаниях (ст. 44); определяет правила их выступлений (ст. 56); запрещает депутатам употреблять в своей речи грубые, оскорбительные выражения, допускать необоснованные обвинения в чей-либо адрес, использовать заведомо ложную информацию, призывать к незаконным действиям (ст. 45); устанавливает высшую меру ответственности за нарушение названных правил – лишение права выступления на срок до одного месяца (ст. 45) [6].

Однако механизм обеспечения соблюдения правил депутатской этики практически отсутствует. Меры ответственности, предусмотренные действующим законодательством, сформулированы по-разному в рассмотренных актах и являются слишком мягкими, показывают свою неэффективность. Неудивительно, что российская общественность продолжает наблюдать многочисленные случаи нарушения депутатами Госдумы элементарных норм морали и принципов межличностного общения. В. Н. Синюков неслучайно обращает внимание на необходимость выработки новых подходов в вопросах кадрового обеспечения политической системы, отмечая «бюрократическую тупость, эгоистический меркантилизм и ограниченность» государственного аппарата [2, с. 322].

Таким образом, действующее российское законодательство содержит множество нерешенных вопросов в сфере регулирования поведения депутатов.

Во-первых, что включают в себя правила депутатской этики? Это исключительно правила выступлений и поведения депутата на заседаниях палаты, как можно понять из Федерального зако-

на «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», или же они охватывают и поведение депутата вне заседаний палаты? Так, по мнению С. А. Авакьяна, одним из наиболее важных этических критериев деятельности депутата является требование «регулярно давать отчет избирателям о своей деятельности» [8, с. 73]. Отечественные исследователи предлагают в основном расширительное толкование парламентской этики, включающей критерии профессионализма, внутрипарламентской дисциплины, морально-этической чистоплотности, политкорректности в межфракционных отношениях, финансовой чистоплотности и др. [9].

Во-вторых, какие санкции грозят депутатам, нарушившим правила депутатской этики? Здесь важно подчеркнуть, что именно от состава морально-этических норм, включенных в Кодекс, будет зависеть и система санкций, и их строгость.

В-третьих, какова правовая природа правил депутатской этики? Какой характер они несут – рекомендательный или обязательный?

Действующие законы не дают ответов на эти вопросы и не решают задачи повышения авторитета и эффективности работы депутатов Государственной думы.

Именно поэтому одной из первостепенных задач, стоящих перед российским законодателем, является принятие Кодекса депутатской этики.

В начале 2013 г. по инициативе председателя комиссии Государственной думы по мандатным вопросам и вопросам депутатской этики, представителя партии «Единая Россия» Владимира Пехтина проект Кодекса депутатской этики был разработан и вызвал бурные дискуссии и споры среди депутатов Госдумы и юристов.

В проекте Кодекса систематизированы основные правила депутатской этики, содержащиеся в Федеральном законе «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и Регламенте Государственной думы. Причем Кодекс опирается именно на широкую трактовку правил депутатской этики и определяет стандарты поведения депутатов не только на заседаниях палаты, в комитетах и комиссиях, но и при работе с избирателями, при взаимодействии с государственными органами и должностными лицами, во взаимодействии со средствами массовой информации; а также включает финансовые и имущественные требования к парламентариям.

Проект Кодекса содержит ряд спорных положений. Так, ст. 2.3 проекта устанавливает запрет на действия депутатов, направленные на срыв проведения заседаний: уход из зала заседания



по мотивам, не признанным уважительными. С одной стороны, данная мера направлена на обеспечение дисциплины и порядка на заседаниях палат. Однако многие критики Кодекса расценивают ее как нарушающую права оппозиции на выражение протеста. Аналогичные оценки получило положение Кодекса о том, что депутат не в праве допускать в своих выступлениях дискредитацию работы Государственной думы (ст. 5.2) [10]. Действительно, последний пункт требует пересмотра с учетом того, что принцип неотвеченности депутата за выражение мнения является базисом его независимости и должен обеспечиваться и укрепляться [11, с. 15].

Споры в парламенте вызывают также меры ответственности за нарушение правил депутатской этики. Так, предлагается ужесточить санкции за грубые и систематические нарушения – вплоть до штрафов в виде вычета из заработной платы и лишения депутатского мандата. Интересно, что российские граждане (60%) выступают за лишение депутатских мандатов тех депутатов, которые часто отсутствуют на заседаниях без уважительной причины [12, с. 103].

Так или иначе, более строгие меры действительно представляются необходимыми, а законодательное их закрепление, унификация их перечня – главными факторами их эффективности.

Кроме всего прочего, в настоящее время широко обсуждается проблема поведения депутатов и иных государственных должностных лиц в Интернете, обращается внимание на излишнюю свободу слова и бесконтрольность, что является еще одной причиной формирования негативного имиджа власти в целом. «Восприятие высших чиновников, губернаторов и депутатов – это, в какой-то мере, вопрос национальной безопасности», поэтому представляется целесообразным включить в Кодекс депутатской этики правила поведения в социальных сетях и в Интернете [13].

Важно подчеркнуть, что депутат как народный представитель – это публичное лицо, которое должно обладать безупречной репутацией, а следовательно, обязано соблюдать этические нормы всегда: и на службе, и вне служебной деятельности [13]. Такая норма содержится, например, в Кодексе судейской этики, согласно которому «в своей профессиональной деятельности и вне службы судья обязан соблюдать Конституцию Российской Федерации, руководствоваться Законами Российской Федерации, правилами поведения, общепринятыми нормами морали...» (ч. 2 ст. 4) [14]. Аналогичное положение целесообразно включить и в Кодекс депутатской этики.

Сдерживающим фактором в разработке и обсуждении Кодекса является политизация данной проблемы и перевод ее в плоскость межфракционных противоречий: инициатива разработки проекта Кодекса принадлежит представителям партии «Единая Россия», и Государственная дума по данному вопросу разделилась на сторонников (представителей партии большинства) и противников (представителей парламентской оппозиции) проекта.

Еще одно препятствие для согласования и принятия Кодекса депутатской этики – это противоречия, которые заключают в себе этические правила поведения депутатов. Сталкиваются демократические ценности – независимости и неприкосновенности депутатов, и задача повышения эффективности их работы. Необходимо, с одной стороны, укреплять независимое положение законодательной ветви власти в системе разделения властей и в то же время обеспечивать эффективность и добросовестность в деятельности депутатов: именно от их профессионализма и морального облика зависит доверие к ним граждан, которое держится на крайне низком уровне. На сегодняшний момент большинство россиян (56%) [12, с. 102] оценивают работу Государственной думы отрицательно. Показательно, что российские граждане добиваются решения своих проблем, в основном обращаясь в судебные органы (33%) либо в органы исполнительной власти (19%), в то время как на депутатов, за которых они голосуют на выборах, рассчитывают лишь 12% [12, с. 49]. Статистика показывает, насколько остро строит в нашей стране проблема доверия населения власти.

Заключение

На основе действующих в России нормативных актов и практики их применения можно сделать следующие выводы.

1. На сегодняшний день сложилась ситуация недостаточной правовой регламентации отношений, связанных с морально-этическим обликом депутатов парламента.

2. Правила депутатской этики должны носить обязательный характер, иметь расширительное толкование, регламентируя поведение депутатов как на службе, так и вне служебной деятельности.

3. Необходимы разработка и принятие Кодекса депутатской этики, в котором должны быть отражены вопросы морально-этического облика и поведения депутатов, а также ответственность парламентариев за нарушение моральных норм.

4. При этом более строгие меры ответственности представляются необходимыми, а



законодательное их закрепление, унификация их перечня – главными факторами их эффективности. Кодекс должен содержать широкий и четко определенный перечень санкций – от лишения права голоса на одном заседании до штрафов и лишения депутатского мандата в случае грубого и систематического нарушения морально-этических норм.

5. Только если в основу депутатской деятельности будут положены общеобязательные, четкие этические нормы, парламент, как главный институт представительной демократии, будет продуктивно осуществлять законодательный процесс.

Список литературы

1. Проблемы конституционно-правового развития России. Доклад председателя Конституционного суда РФ В. Д. Зорькина от 27.11.2013 г. // Российское агентство правовой и судебной информации : [сайт]. URL: http://garpnews.ru/judicial_analyst/20131127/269868270.html (дата обращения: 19.11.2014).
2. Синуков В. Н. Российская правовая система : введение в общую теорию. 2-е изд., доп. М. : Норма., 2010. 672 с.
3. Фадеев В. И., Варлен М. В. Депутатский мандат в Российской Федерации : конституционно-правовые основы. М. : Норма, 2008. 448 с.
4. Любимов А. П. Этика парламентария и нравственность законов (политическая этика) // Мораль и догма юриста : профессиональная юридическая этика : сб. науч. ст. М. : Эксмо, 2008. С. 67–83.
5. О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации : федер. закон от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ (ред. от 21.07.2014) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 2, ст. 74 ; 2014. № 30 (ч. 1), ст. 4217.
6. О регламенте Государственной Думы Федерального Собрания РФ : постановление Госдумы ФС РФ от 22 января 1998 г. № 2134-III ГД (ред. от 02.07.2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 7, ст. 801 ; 2014. № 27, ст. 3719.
7. О Комиссии Государственной Думы по вопросам депутатской этики : постановление Госдумы ФС РФ от 13 января 2012 г. № 14-6 ГД (ред. от 10.10.2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 4, ст. 457 ; 2014. № 42, ст. 5649.
8. Авакьян С. А. Депутат : статус и деятельность. М. : Политиздат, 1991. 288 с.
9. Шишкина Н. Э. Некоторые аспекты депутатской этики : императивный и свободный депутатский мандат // Сиб. юрид. вестн. 2005. № 4 // Юридическая Россия : [федер. прав. портал]. URL: <http://law.edu.ru/doc/document.asp?docID=1229742>. (дата обращения: 17.11.2014).
10. Кодекс парламентской этики : проект федерального закона. Документ опубликован не был // Газета.ру : [сайт]. URL: <http://www.gazeta.ru/parliament/info/laws/12832.shtml> (дата обращения: 10.11.2014).
11. Колесников Е. В., Пажетных Д. В. Актуальные вопросы парламентского иммунитета членов верхних палат парламента (на примере Российской Федерации, Франции, ФРГ) // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 4. С. 12–18.
12. Общественное мнение – 2013. Вып. 15. М. : Левада-Центр, 2014. 252 с. // Аналитический центр Юрия Левады : [сайт]. URL: <http://www.levada.ru/books/obshchestvennoe-mnenie-2013> (дата обращения: 15.11.2014).
13. Борисов А. Д., Дворский М. К. Депутат – этический эталон // Материалы III Всероссийской научно-практической интернет-конференции «Актуальные проблемы юриспруденции в современной России» // Межрегиональный открытый социальный институт : [официальный сайт]. URL: <http://mosi.ru/en/node/2384> (дата обращения: 15.11.2014).
14. Кодекс судейской этики от 19 декабря 2012 г. (утв. VIII Всероссийским съездом судей 19 декабря 2012 г.) // Верховный Суд РФ : [сайт]. URL: http://www.vsrif.ru/print_page.php?id=7060 (дата обращения: 15.11.2014).

Moral and Ethical Parliamentary Deputy'S Image as the Subject of Legal Regulation

N. N. Averyanova

Saratov State University,
83, Astrakhanskaya str., Saratov, 410012, Russia
E-mail: Averyanovann@mail.ru

E. O. Loktionova

Saratov State University,
83, Astrakhanskaya str., Saratov, 410012, Russia
E-mail: lenok.loktionova@yandex.ru

Introduction. The article analyzes the legal aspects of moral and ethical image and behavior of parliamentary deputy. **Object.** The main object of the paper is to study the legal nature and mechanism of implementation of the Rules of parliamentary ethics, as well as responsibility for the violation of moral norms by deputies. **Results.** The authors analyzed the legislative acts providing the basics of moral and ethical deputy's image and regulating the ethical behavior of parliamentarians and their responsibility for the violation the law. It was revealed the Russian legislation contains many unresolved issues in the regulation of parliamentary deputy's behavior. The provisions of the draft Code of Parliamentary Ethics were considered. The normative and obligatory nature of the document was ascertained. The authors proved that the condition obliged the deputies to keep the moral and ethical standards both during the service hours and off duty should be included in the Code. **Conclusion.** The authors conclude that the Rules of parliamentary ethics should be obligatory. The legal provisions should have the broad interpretation implying the regulation of the behavior of deputies both at the service and off duty. The Code of Parliamentary Ethics should contain a wide and clearly-defined list of sanctions including deprivation of the deputy's voting right at the parliamentary meetings for a certain period, fines, and deprivation of parliamentary mandate in cases of rough and systematic violations the law.



Key words: moral and ethical parliamentary deputy's image, parliament, Code of Parliamentary Ethics, moral standards, responsibility of the deputy.

References

1. Problemy konstitutsionno-pravovogo razvitiya Rossii. Doklad predsedatelya Konstitutsionnogo suda RF V. D. Zorkina ot 27.11.2013 g. (The problems of constitutional development of Russia. The report of the Chairman of the Constitutional Court of the Russian Federation V. D. Zorkin from 11.27.2013). *Rossiyskoe agentstvo pravovoy i sudebnoy informatsii* (Russian Agency of Legal and Judicial Information. Site). Available at: http://rapsinews.ru/judicial_analyst/20131127/269868270.html (accessed 19 November 2014).
2. Sinyukov V. N. *Rossiyskaya pravovaya sistema: vvedeniye v obshchuyu teoriyu* [The Russian legal system: introduction to the general theory. 2nd ed.]. Moscow, Norma, 2010. 672 p.
3. Fadeyev V. I., Varlen M. V. *Deputatskiy mandat v Rossiyskoy Federatsii: konstitutsionno-pravovyye osnovy* [The deputy mandate in the Russian Federation: the constitutional and legal basics]. Moscow, Norma, 2008. 448 p.
4. Lyubimov A. P. *Etika parlamentariya i npravstvennost zakonov (politicheskaya etika)* [The ethics of a parliamentarian and morality of laws (political ethics)]. *Moral i dogma yurista: professionalnaya yuridicheskaya etika: db. nauch. st.* [Morals and Dogma of a lawyer: professional juridical ethics. Collection of scientific articles]. Moscow, Eksmo, 2008, pp. 67–83.
5. O statuse chlena Soveta Federatsii i statuse deputata Gosudarstvennoy Dumy Federalnogo Sobraniya Rossiyskoy Federatsii: feder. zakon ot 8 maya 1994 g. № 3-FZ (red. ot 21.07.2014) [On the status of a member of the Federation Council and the status of the deputy of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation. Federal law from May 8, 1994, № 3-FZ (as amended on 07.21.2014)]. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 1994, no. 2, article 74; 2014, no. 30 (pt. I), article 4217.
6. O reglamente Gosudarstvennoy Dumy Federalnogo Sobraniya RF: postanovleniye Gosudarstvennoy Dumy Federalnogo Sobraniya Rossiyskoy Federatsii ot 22 yanvarya 1998 g. № 2134-II GD (red. ot 02.07.2014 g.) [On the Rules of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation. Decree of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation from January 22, 1998 № 2134-II DG (as amended on 02.07.2014)]. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 1998, no. 7, article 801; 2014, no. 27, article 3719.
7. O Komissii Gosudarstvennoy Dumy po voprosam deputatskoy etiki: postanovleniye Gosudarstvennoy Dumy Federalnogo Sobraniya Rossiyskoy Federatsii ot 13 yanvarya 2012 goda № 14-6 GD (red. ot 10.10.2014 g.) [On the State Duma Commission on Parliamentary Ethics. Decree of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation from January 13, 2012 № 14-6 DG (as amended on 10.10.2014)]. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2012, no. 4, article 457; 2014, no. 42, article 5649.
8. Avakian S. A. *Deputat: status i deyatelnost* [Deputy: the status and activity]. Moscow, Politizdat, 1991. 288 p.
9. Shishkina N. E. Nekotoryye aspekty deputatskoy etiki: imperativnyy i svobodnyy deputatskiy mandat (Some aspects of parliamentary ethics: mandatory and free parliamentary mandate). *Sibirskiy yuridicheskij vestnik* [Siberian Law Herald], 2005, no. 4. *Yuridicheskaya Rossiya*. Federalnyy pravovoy portal (Legal Russia. Federal legal portal). Available at: <http://law.edu.ru/doc/document.asp?docID=1229742> (accessed 17 November 2014).
10. Kodeks parlamentskoy etiki: proyekt federalnogo zakona (The Code of Parliamentary Ethics: the draft federal law). The document has not been published. *Gazeta.ru*. Site. Available at: <http://www.gazeta.ru/parliament/info/laws/12832.shtml> (accessed 10 November 2014).
11. Kolesnikov E. V., Pazhetnykh D. V. Aktualnyye voprosy parlamentskogo immuniteta chlenov verkhnikh palat parlamenta (na primere Rossiyskoy Federatsii, Frantsii, FRG) [The topical issues of the parliamentary immunity of members of the Parliament upper chambers (on the example of the Russian Federation, France, Germany)]. *Konstitutsionnoye i munitsipalnoye pravo* [Constitutional and municipal law], 2009, no. 4, pp. 12–18.
12. Obshchestvennoye mneniye – 2013 (The public opinion on the 2013. Iss. 15. Moscow, Levada-Center. 2014. 258 p.). *Analiticheskij tsentr Yuriya Levady* (Yuri Levada Analytical Center. Site). Available at: <http://www.levada.ru/books/obshchestvennoe-mnenie-2013> (accessed 15 November 2014).
13. Borisov A. D., Dvorskiy M. K. Deputat – eticheskij etalon (Deputy – an ethical standard). *Aktualnyye problemy yurisprudentsii v sovremennoy Rossii. Materialy III Vserossiyskoy nauchno-prakticheskoy internet-konferentsii* («The actual problems of jurisprudence in modern Russia». Materials of III All-Russian scientific and practical Internet conference). Mezhtseleyniy otkrytiy sotsialniy institut (Interregional Open Social Institute. Site). Available at: <http://mosi.ru/en/node/2384> (accessed 15 November 2014).
14. Kodeks sudeyskoy etiki ot 19 dekabrya 2012 g. (utv. VIII Vserossiyskim syezdom sudey 19 dekabrya 2012 g.) (The Code of Judicial Ethics from 19 December 2012 (adopted by VIII All-Russian Congress of Judges of December 19, 2012)). *Verkhovny Sud Rossiyskoy Federatsii* (The Supreme Court of the Russian Federation. Site). Available at: http://www.vsr.ru/print_page.php?id=7060 (accessed 15 November 2014).