



ЭТИЧЕСКАЯ КУЛЬТУРА СОВРЕМЕННОГО ПАРЛАМЕНТАРИЗМА

Ю.В. НАЗАРОВА

Тулский
государственный
педагогический
Университет
им. Л.Н. Толстого

e-mail: Fox353@yandex.ru

В статье рассматривается понятие этической культуры парламентаризма, анализируется опыт современной международной парламентской этической культуры.

Ключевые слова: парламентаризм, этическая культура, этика публичной политики, этический режим.

В настоящее время в России резко возрос интерес к вопросам парламентаризма, парламентской культуре, этике парламентариев. Как показывает опыт развитых демократических стран (например, Великобритании, США и Канады), именно проблемы коррупции и неэтичного поведения понижают уровень доверия общества к парламенту, заставляя искать новые меры по предотвращению этих проблем и совершенствовать систему парламентской культуры на новых аксиологических основаниях.

Основной задачей этического регулирования в парламентаризме, по мнению Всемирной организации парламентариев по борьбе с коррупцией, является предотвращение этических проблем парламентаризма, объединенное в некую систему, которая может быть обозначена термином этическая культура парламентаризма¹. Всемирная организация парламентариев по борьбе с коррупцией отмечает, что основным недостатком современного парламентаризма является как раз отсутствие взаимосвязанной этической инфраструктуры в парламенте, что снижает эффективность мер этической профилактики, этического регулирования и контроля, и эта проблема присуща большинству современных парламентов. Вот почему изучение содержания и реконструкция модели этической культуры парламентаризма имеет, на данный момент, острую актуальность.

Понятие этической культуры складывается из таких составляющих, как: этические ценности парламентаризма; этический режим; этическое образование. Задачей данной статьи является рассмотрение этих понятий и анализ их содержания.

Термин этический режим (*Ethics and conduct regime*), является неотъемлемой частью парламентской этической культуры,

Этическая культура как часть профессиональной парламентской этики в странах с развитой демократией включает в себя принципы, правила и процедуры. В свою очередь, действенность принципов обеспечивается процедурами и правилами, причем процедуры *конкретизируют* правила. Таким образом, обеспечение действенности правил и принципов фокусируется в *этическом режиме*².

Структура этического режима определяется: 1) *кодексом* поведения, систематизирующим этические *нормы*. Примером Кодекса поведения служат «Семь принципов публичной политики» в Великобритании. В кодексе представлены такие принципы как честность, принципиальность, открытость, подотчетность, неподкупность, беспристрастность, лидерство; 2) *правилами* поведения, конкретизирующие этические нормы. Правила поведения придают кодексу практическую значимость, включая указания о поведении парламентариев в неоднозначных ситуациях, с целью их соответствия принципам парламентской этики. Правила поведения *конкретизируют* нормы кодексов. Так, например, в Великобритании, такие принципы этического кодекса, как открытость, принципиальность, подотчетность, конкретизируясь в правилах поведения, являются нормативами, регулирующими следующие нарушения:

¹ См.: официальный сайт организации – <http://www.gopacnetwork.org/>

² См.: Этика публичной политики. Из опыта работы Комитета по стандартам публичной сферы Великобритании. М.: Институт права и публичной политики, 2001.

замалчивание или утаивание финансовой информации о политической партии или об отдельном парламентарии, утаивание информации о финансовых отношениях с различными организациями. Соблюдение принципа беспристрастности обеспечивает контроль за действиями, приводящими к конфликту интересов, регулирует деятельность лоббистов и т.п.; 3) регулирующим *комитетом*, ответственным за применение правил на практике. Комитеты, осуществляющие регулирование, могут иметь как карающую, так и воспитательную функции и имеют следующую структуру: а) комитет с властными полномочиями *вне парламента*, функцией которого является проведение независимого расследования правонарушений и определение степени ответственности. Это предполагает создание особой судебной системы, которая *контролирует* парламентскую систему регулирования; б) регулирующей комитет *в парламенте*, председатель (государственный контролер) которого не имеет депутатских полномочий и как эксперт уполномочен расследовать дела и давать советы по истолкованию правил поведения, остальные же члены комитета являются депутатами. Решения по делам окончательно принимаются специальной парламентской комиссией; в) регулирующей орган в парламенте состоит только из депутатов, которые самостоятельно поддерживают порядок в своей среде. В то же самое время подобная структура подвергается критике, суть которой в следующем: парламентарии из законодателей превращаются в судей, юристов и следователей.

Рассмотрим на примере некоторых парламентов, как осуществляются три вышеуказанные модели регулирования.

Внешнее регулирование парламентской деятельности осуществляется в Тайване и Индии. В этих странах против членов парламента могут быть возбуждены судебные иски, они могут лишаться парламентского иммунитета и суверенитета, причем эти вопросы также решаются *не в парламенте*.

Пример внутрипарламентского регулирования – такие страны, как США и Германия. В случае нарушения этических правил, доклады о нарушении *представляются в специальный этический комитет* или отдел, который и занимается их расследованием.

В таких странах, как Великобритания и Ирландия, вопросами парламентской этики занимается *независимый контролер (Комиссар по этике)*, который проводит расследование нарушения, результаты представляются в комитет или отдел по этике, который выносит решение о дальнейших действиях по отношению к нарушителю, или о санкциях за нарушение.

Роль такого контролера (Комиссара по этике) в этической культуре парламента является важной и ответственной. Это не только функции по аналитическим расследованиям нарушений этических стандартов, но и *определение* или *отказ* от расследования пустых или политически мотивированных дел, обучение парламентариев стандартам поведения и продвижение этих стандартов, а также создание этического режима – трактовка законов и работа по профилактике нарушений. Кроме того, Комиссар по этике выполняет функции обучения парламентариев стандартам поведения и их прояснения, а также трактует непонятные пункты правил³.

Основным понятием в этическом режиме считается прецедент *«конфликта интересов»*. Необходимо понимать, что парламентарии часто вынуждены лавировать между различными интересами, включая интересы, касающиеся религиозных, гендерных, земляческих вопросов, а также интересов политических партий. Поэтому отметим, что конфликт интересов – это не то же самое, что коррупция или неэтичное поведение, однако, он создает большое количество потенциальных сложностей, которые должны пониматься и осознаваться членами парламента.

Задача этического режима – показать, какие интересы могут привести к неэтичному поведению.

Окончательная задача этического режима – убедить парламентариев в том, что они должны всегда *служить* общественным интересам. В некоторых конституциях, как,

³ По материалам сайта Всемирной организации парламентариев по борьбе с коррупцией - (Электронный ресурс). – URL: <http://www.gopacnetwork.org/> (дата обращения: 20.05.2013)



например, в конституции Руанды, об этом говорится напрямую – что члены парламента не должны руководствоваться ничем, кроме интересов нации. Хотя, «национальный интерес» – суждение субъективное. Все политики считают, что только их партия может продвинуть национальные интересы, хотя государственная политика может существенно расходиться с ними.

Восприятие конфликта интересов связано с влиянием таких факторов, как традиции национальной культуры. Во многих обществах дарение подарков воспринимается как традиционная часть политической практики. Национальная культура может использоваться как оправдание взяточничества и подкупа. Проблема заключается в том, что любой подарок может повлиять на последующие решения или предпочтения. Поэтому этические правила должны включать в себя примеры различных случаев конфликтов интересов.

Однако, все вышесказанное индивидуально для каждого отдельного государства, для каждой политической модели и национальной культуры, и нельзя предугадать многих ситуаций, даже исходя из того, что написано в правилах. По этой причине этика и режим поведения включают правило, которое предписывает политикам быть осторожными в любых случаях, когда они принимают подарки.

Очевидно, что этика и режим поведения не может быть универсальным для всех парламентариев. Его выполнение обусловлено пониманием самого духа правил, и внимательностью парламентариев. По этой причине, консультирование политиков – с целью обозначения понимания сущностного назначения правил является очень важным.

Существуют различные пути предотвращения конфликта интересов. Это, во-первых, обеспечение правилами, направленными на предотвращение конфликта интересов, и, во-вторых, стратегия собственного поведения парламентария.

Правила, предотвращающие конфликт интересов включают в себя три основных аспекта – прозрачность, ограничения и запреты:

1. *прозрачность* правил проявляется в поиске посторонних интересов. Этот поиск включает в себя консультативную и просветительскую деятельность по трактовке правил, касающихся конфликта интересов, различные образовательные программы по профессиональной этике, мониторинги по обнаружению посторонних интересов в парламентской деятельности.

Одним из наиболее наглядных примеров принципа прозрачности является *декларирование* интересов. Декларирование условно можно разделить на два вида: добровольное декларирование и обязательное декларирование. Добровольное декларирование – это объявление парламентарием о возможном конфликте интересов. Подобное объявление может быть обоснованием добровольного отказа парламентария от участия, например, в голосовании за тот или иной законопроект, в котором могут быть затронуты его личные интересы. Добровольное декларирование интересов применяется также иногда и при так называемом «честном лоббировании». Обязательное декларирование финансов или недвижимости существует практически во всех парламентах, и помогает определить степень личной заинтересованности парламентария в тех или иных случаях.

Цель декларирования – осветить потенциальный конфликт интересов. Декларации интересов или принятой позиции, подаются в регулярные временные промежутки. Декларации интересов могут подаваться в установленном порядке или по мере необходимости, чтобы заявить о своей заинтересованности перед обсуждением того или иного вопроса. Это подразумевает, что во время работы в парламенте проводится учет всех интересов членов парламента. Подобная практика облегчает определение скрытых интересов парламентариев, а также позволяет следить за их доходами.

2. Ограничения. Предполагается, что правила по предотвращению конфликта интересов должны быть сформированы так, чтобы *минимизировать* возможность ситуации конфликта интересов. Например, это касается правил на ограничение на последующее трудоустройство.

Так, по окончании парламентского срока, ограничению на последующее трудоустройство подвергаются такие группы парламентариев, как: бывшие парламентарии, которые могут использовать конфиденциальную информацию,

приобретенную в период работы для персональных выгод или выгод посторонней организации; бывшие парламентарии, которые могут повлиять на государственных служащих. Чаще всего это ограничение касается министерских должностей, так как существует риск использования полученной информации в личных целях, особенно, в вопросах, связанных с бизнесом. Кроме того, ограничения распространяются и на совмещение должностей во время работы в парламенте, что также делается ради предотвращения конфликта интересов. Так, например, запрет на совмещение должностей действует во многих странах в таких профессиях, как вооруженные силы, службы охраны, гражданские служба и различные должности в суде. В некоторых странах также существует запрет на работу в парламенте представителей духовенства. Во всех этих случаях предполагается сложение полномочий до прихода на работу в парламент.

В некоторых странах, парламентариям в период парламентского срока, запрещено совмещать любые профессии, кроме научной, преподавательской или писательской деятельности.

3. Запрет на определенные действия в парламенте и вне парламента. Эта группа правил, направленная на предотвращение конфликта интересов наиболее многочисленная и подробная. В Великобритании, например, существует кодекс парламентской этики, четкие правила депутатского поведения и регулирующий орган (комитет по нормам и привилегиям). Депутаты обязаны декларировать свое финансовое положение не позднее 3 месяцев после вступления в должность. «Реестр интересов», существующий в Великобритании, заполняется депутатами ежегодно. После заполнения он подается в специальный регулирующий орган – комитет по нормам поведения и привилегиям. Реестр интересов ежегодно публикуется. В «Реестре интересов» необходимо давать информацию о побочной работе, о лицах, которых консультирует член парламента. Во время парламентских слушаний депутат обязан сделать заявление о личной заинтересованности, если тема голосования затрагивает его личные интересы. Депутатам запрещено брать плату за выступление в парламенте, за снятие вопросов с обсуждения, за голосование, депутатский запрос и проч. Существуют ограничения на совмещения должностей. Депутат не может одновременно занимать должность в полиции, вооруженных силах, быть священником, государственным служащим.

Таким образом, в Великобритании все вышеперечисленные правила реализуют основные принципы депутатской деятельности. Это, во-первых, «Семь принципов для публичной сферы», общие тезисы правил поведения, обращенные ко всем публичным деятелям. Во-вторых, это «Кодекс поведения членов парламента», рассматривающий семь принципов в контексте парламентской этики. В-третьих, «Комитет по стандартам в публичной сфере» обеспечивает этическое регулирование депутатской деятельности. Однако для регулирования нарушений, происходящих в рамках парламента как корпорации, существует Парламентский уполномоченный по этическим нормам.

Пути разрешения конфликта интересов через *собственную стратегию предотвращения конфликта интересов*, по мнению Всемирной организации парламентариев по борьбе с коррупцией, заключаются в следующих трех принципах:

1. Умение идти на компромисс, невзирая на собственные пристрастия
2. Законодатели должны решить, как сохранить оптимальный баланс между личными и общественными интересами
3. Кодекс поведения должен служить основой для оптимального решения⁴.

Об этом упоминает и Всемирная организация парламентариев по борьбе с коррупцией: «Никакие правила не могут быть эффективными для тех, кто самостоятельно не желает соблюдать дух этих правил, и никакое правило не может предвидеть все возможные случаи человеческой изобретательности

Кодекс поведения формулируется как можно проще и прямее. Его успех зависит целиком и полностью от честности и чувств тех, кому они предназначены

Следовательно, верное следование правилам зависит только от самих парламентариев» (*Перевод мой – Ю.Н.*)⁵.

⁴ Там же.



Таким образом, несмотря на рекомендацию руководствоваться кодексом поведения, то есть, нормативной основой при принятии решения по поводу выбора между частными и общественными интересами, Всемирная организация парламентариев по борьбе с коррупцией, признает тот факт, что в принятии этого решения не менее важная роль должна отводиться индивидуальной этике парламентариев. Пути формирования индивидуальных этических представлений определено *этическим образованием*, которое так же, как и этический режим, является неотъемлемой частью парламентской культуры.

Этическое образование представляет собой программы этико-правового образования в области конституционного права и прав человека, направленные на усвоение этико-правового знания (норм, правил, принципов) с целью повышения мотивационной составляющей, стимулирующую факторы готовности к пониманию необходимости выполнения соответствующих принципов и волеизъявления как установки к профессиональной деятельности, поступку.

Этическое образование играет важную роль в предотвращении и профилактике возможных нарушений и конфликтов в парламенте, в нахождении верного, с нравственной точки зрения решения, в поддержании этических норм парламентской деятельности. Таким образом, этическое образование является важной частью парламентской этической культуры и дополняет «этический режим».

Понятие «этического образования» в литературе о парламентской этической культуре четко не сформировано. Мы выделили это понятие, обозначив, «этическое образование» как комплекс мер, которые, помимо «этического режима», направлены на профилактику нарушений, консультационную деятельность по этическим вопросам, различные образовательные программы этического характера. Выделение нами понятия «этического образования» сделано на следующем основании. Как было показано в предыдущих параграфах, этический режим содержит характеристики дисциплинарной этики, что, по замечаниям некоторых исследователей, порождает поиск виновных, несущий за собой пагубные последствия: «Поиск вины заставляет забывать о недостатках системы, породившей нарушения, не обращать на них внимания. Возможно, было бы более целесообразно делать акцент на реформах системы и организаций, чем только на одних наказаниях и атмосфере страха»⁶.

В то же самое время, цель этической культуры – предотвращение, а не наказание⁷. Следовательно, только этического режима недостаточно для полноценной системы парламентской этики; этическую культуру образует не один только этический режим, но и вся другая деятельность, имеющая не дисциплинарный, а *профилактический* характер. Меры, предотвращающие возможные нарушения, и формирующие этическую культуру, этическую инфраструктуру в парламенте, характеризуют разные исследователи, например, как контроль за предосудительными действиями; координация, управление и оценка этических программ. Эти меры, наряду с нормами, принципами и механизмами их регулирования, являются частью этической инфраструктуры⁸.

Некоторые исследователи подчеркивают значимость этического самообразования парламентариев, которое достигается посредством таких мероприятий как: проведение семинаров, дискуссий и консультаций по проблемам этики, справедливо полагая, что: «этический режим сам по себе не может разрешить проблему неэтичного поведения, он также не может помочь найти универсальные решения в каждой конкретной ситуации; в

⁵ Всемирная организация парламентариев по борьбе с коррупцией (Электронный ресурс). – URL: <http://www.gopacnetwork.org/> (дата обращения: 20.05.2013)

⁶ Gow J.I..A Practical Basis for Public Service Ethics. Paper prepared for the annual conference of the Canadian Political Science. – Association Western University, London Ontario, 2005 (Электронный ресурс) URL: <http://www.cpsa-acsp.ca/papers-2005/Gow.pdf> (дата обращения: 15.05.2013)

⁷ Парламентская этика: сравнительный анализ. М.: Нац. Демократич. ин-т междунаодн. отношений, 2000.

⁸ Gow J.I..A Practical Basis for Public Service Ethics. Paper prepared for the annual conference of the Canadian Political Science. – Association Western University, London Ontario, 2005 (Электронный ресурс) URL: <http://www.cpsa-acsp.ca/papers-2005/Gow.pdf> (дата обращения: 15.05.2013)

этических нормах всегда будут пункты, сложные для трактовки»⁹. Все эти меры преследуют цель познакомить парламентариев с этически верными направлениями принятия решений в ситуации выбора.

Цель этического режима – утверждение четких стандартов поведения среди парламентариев. Развитие этики и режима поведения подразумевает большее, чем просто написанные правила или принципы и нормы регулирования. Это означает *политическое согласие* с самой целью этического режима и построение культуры его поддержания.

Парламентарии должны быть вовлечены в процесс развития этического режима на каждом его этапе. Это может быть достигнуто многими путями. Начальный путь – установление принципов этического поведения через дебаты и дискуссии. На более поздних стадиях формирования этического режима более эффективно давать поручения по написанию правил особым комитетам, но это, опять-таки, должно осуществляться, после проведения дебатов, консультаций и дискуссий, объясняющих эти правила.

Всемирная организация парламентариев по борьбе с коррупцией устанавливает следующую систему построения этической культуры, которая разбита на несколько стадий:

1. Первая стадия – это построение коалиции для изменений внутри парламента, вокруг нужд этики и режима поведения. Построение такой коалиции может быть спровоцировано внешними факторами: политическим кризисом, инцидентами, связанными с коррупцией, или вопросами, касающимися доверия общества к парламентам. Политики должны понимать, для чего нужна эффективная этическая система, и что необходимо для ее формирования.

2. Вторая стадия построения этической культуры – достижение соглашения по поводу этических принципов. Этот этап очень важен по следующим причинам. Во-первых, большинство институтов уже имеют определенные ценности, включенные в их уставы или основные законы. Во-вторых, легче найти соглашение насчет основных принципов, чем среди различных элементов правил.

3. Третья стадия – установление системы регулирования и этического образования членов парламента¹⁰.

Таким образом, анализ документов Всемирной организации парламентариев по борьбе с коррупцией, позволил сделать следующие выводы:

Понятие «этическая культура» включает *этический режим*, состоящий из *принципов, норм и механизмов осуществления правил*, а также *систему этического образования* парламентариев. Не существует универсального этического режима, каждый парламент уникален. Создание режима этики не сможет решить, само по себе, проблем, которые встают перед институтом парламентаризма. Эти принципы и правила, а также способы регулирования – всего лишь часть более широких попыток улучшения работы института парламентаризма. Успех этического режима заключен не в его наличии, а в том, как он понимается, соблюдается и претворяется в жизнь. Важен не только сам этический режим, но и процесс его созидания и развития.

Список литературы

1. Этика публичной политики. Из опыта работы Комитета по стандартам публичной сферы Великобритании. М.: Институт права и публичной политики, 2001.
2. Парламентская этика: сравнительный анализ. М.: Нац. Демократич. ин-т междунаодн. отношений, 2000.
3. Сайт Всемирной организации парламентариев по борьбе с коррупцией -(Электронный ресурс). – URL: <http://www.gopacnetwork.org/> (дата обращения: 20.05.2013)

⁹ Power G. A Guide for Parliamentarians/Global Task Force on Parliamentary Ethics. Paper prepared by Westminster Foundation for Democracy (WFD). (Электронный ресурс) URL: <http://www.gopacnetwork.org/> (дата обращения: 20.05.2013)

¹⁰ Всемирная организация парламентариев по борьбе с коррупцией (Электронный ресурс). – URL: <http://www.gopacnetwork.org/> (дата обращения: 20.05.2013).



3. Power G. A Guide for Parliamentarians/Global Task Force on Parliamentary Ethics. Paper prepared by Westminster Foundation for Democracy (WFD). (Электронный ресурс) URL: <http://www.gopacnetwork.org/> (дата обращения: 20.05.2013)

4. Gow J.I. A Practical Basis for Public Service Ethics. Paper prepared for the annual conference of the Canadian Political Science. – Association Western University, London Ontario, 2005 (Электронный ресурс) URL: <http://www.cpsa-acsp.ca/papers-2005/Gow.pdf> (дата обращения: 15.05.2013)

ETHICAL CULTURE OF MODERN PARLIAMENTARIANISM

Y.V. NAZAROVA

*Tula State Pedagogical
University*

e-mail: Fox353@yandex.ru

The article is about the conception of ethical culture of the parliamentarianism and about the experience of the modern international parliamentary ethical culture.

Key words: parliamentarianism; ethical culture; ethics of public policy; Ethics and conduct regime.