

ЗЕЛЕНКО Борис Иванович – д.полит.н., главный научный сотрудник Института социологии РАН (117218, Россия, г. Москва, ул. Кржижановского, 24/45, корп. 5; Zelenko5@rambler.ru; isras@isras.ru)

О ПОЛИТИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ¹

Аннотация. Статья посвящена институционализации политической ответственности как индикатора демократического развития. Основная идея – раскрыть политико-правовую природу данной дефиниции. Она формируется как ответственность всех субъектов политического процесса перед законом и обществом за возложенные на них обязательства через подотчетность и исполнение морального долга. Такая позиция позволяет обосновать в некоторой степени отождествление политической ответственности с конституционной.

Ключевые слова: кредит доверия, политическая ответственность как «политическая страховка», конституционная ответственность

Историография заявленной темы свидетельствует об ее актуальности в различных политических системах – от монархии до развитых демократических практик. И это понятно. Главное условие политики во все времена – отвечать за политическое доверие, за обещанное. Если политик этого не может, то он таковым не является. И здесь есть свои особенности.

В политологии, используя рыночную терминологию, политическое доверие нередко называют заемным политическим капиталом [Галкин 2004: 15-16]. В его основе лежит кредит доверия, аванс, который общество, недовольное сложившейся ситуацией и разочарованное в действующей власти, предоставляет политическим силам, выступающим в роли ее наиболее решительных противников. Следуя этой логике, для гарантированного возврата этого кредита необходим некий страховой механизм в виде так называемой политической страховки. Очевидно, что в роли последней должен быть востребован институт политической ответственности – спрос с политиков как за невозврат обществу политического кредита, так и за возможный ущерб, который они могут (с умыслом или без него) причинить как своим гражданам, так и государству. В этом случае цель политической ответственности в виде политической страховки заключается в создании для социума в целом и для отдельных его членов большей защищенности как необходимого условия для развития общественного выбора и, что самое главное, как своеобразного индикатора демократического состояния того или иного общества.

Чтобы установить определенный порядок в столь зыбкой политической сфере, требуются целенаправленные усилия в институционализации политической ответственности. В ряде зарубежных стран немало сделано в этом направлении, в т.ч. с использованием потенциальности социального правового государства и гражданского общества, прочно устоявшейся и развивающейся в этих странах. К примеру, «когда длинный ряд злоупотреблений... обнаруживает намерение предать народ во власть неограниченного деспотизма, то он не только имеет право, но и обязан свергнуть такое правительство и на будущее время верить свою безопасность другой охране»².

Девальвация политического доверия к власти побудила Гуманистическую партию Италии внести в Римский трибунал законопроект народной инициативы о

¹ Имеется в виду внутривнутриполитический контекст.

² Конституция Соединенных Штатов Америки. Разд. 6. М., 1993. С. 32. Доступ: <http://www.hist.msu.ru/er/etext/cnstUS.htm> (проверено 25.10.2015).

политической ответственности¹. Цель состояла в преодолении отчуждения власти и оздоровления морального климата. Политическая ответственность понималась как честное соглашение между избирателями, мэрами, президентами регионов и провинций и другими официальными источниками. Избиратели должны иметь право на регулярную и полную информацию об их деятельности, чтобы подтверждать свое доверие или, напротив, отказывать в нем. Подобный диалог может служить формой общественного контроля, а в случае необходимости — и стимулом для смещения нерадивых избранников народа. В той же Италии строго спрашивают и с «ленивых» избирателей, проигнорировавших явку к избирательным урнам. Против такого рода абсентеистов используют меры морального и материального принуждения: например, личных документах такого лица представляется компрометирующая его надпись: «не голосовал» [Сморгунов 1999: 12]. Поведение избирателей-абсентеистов с позиций политической страховки не менее негативно, чем поведение политиков-манипуляторов. Такие избиратели ничего не платят, но получают «товар» в виде правительственных программ. Лицо, стремящееся воспользоваться общественным благом (каковым является и государственная политика) «бесплатно», называют *free-rider*, или в просторечии — «заяц» [Нуреев 2005: 95]. Не явившись на выборы, избиратель первым наносит удар по баллотирующимся политикам, которые могут затем не обмануть, а честно выполнить предвыборные обещания.

Мировая тенденция свидетельствует об усилении ответственности власти перед обществом. Характерным примером явился суд в Южной Корее в 1986 г. над двумя бывшими президентами (Чон Ду Хваном и Ро Дэ У), виновными в осуществлении путча, государственной измене, коррупции и насилии над народом. Суд приговорил одного из бывших президентов к смертной казни, другого посадил на 22,5 г. Более 70% граждан одобрили приговор, а более 30% считают, что Ро Дэ У отделался слишком легко. Более того, существует неукоснительная обязанность глав государств и правительств регулярно отвечать на вопросы определенных политико-государственных институтов, СМИ, общественности, и др. клиенты. Нарушения этой обязанности в правовых государствах воспринимаются как чрезвычайные. «Допросы» глав государств по любым вопросам проходят постоянно. М. Тэтчер, будучи премьер-министром Великобритании, каждую неделю подвергалась этой процедуре в парламенте по 12–20 вопросам, которые никогда не были известны заранее. Обычно на подготовку она затрачивала 4 часа. По Конституции США любое высшее должностное лицо государства несет не только политическую ответственность, но может в соответствии с законом привлекаться к уголовной ответственности и наказанию по приговору суда. Политическая ответственность трактуется широко: высшие должностные лица могут быть отстранены от должности не только за государственную измену и важные преступления, но и за «мисдиминоры», т.е. за мелкие уголовные преступления (сквернословие, оскорбление, неприличное поведение и т.д.) [Серебрянников 1996].

В РФ все складывается непросто, что объяснимо. Обусловлено это как объективными обстоятельствами — далекими от завершенности процессами становления в России гражданского общества, социального правового государства, институционализации места и роли политической ответственности, которая находится в начальной стадии формирования, так и субъективными моментами: серьезными пробелами в нормативно-правовой базе, недостаточностью исследований названной проблематики, необходимостью дальнейшего их углубления, поиска оптимальных взаимоотношений между правовым государством

¹ Чичи Л. Наш проект закона о политической ответственности. — *Российский федерализм и проблема развития гражданского общества*. М., 2000. С. 56–58.

и гражданским обществом, их эффективной роли в становлении политической ответственности как института.

На сегодняшний момент обсуждение вопроса ведется всего лишь в проблемном плане. Не разработан в полной мере понятийный аппарат, имеет место разночтение в определении природы и характера политической ответственности в правовом отношении. Конкретнее и точнее всех в дефинитивном отношении оказались юристы. По их мнению, политическая ответственность — это ответственность власти перед обществом за выполнение принятых на себя обязательств, обещаний и программ, постоянный отчет за дела, признание своих ошибок и их активное исправление [Колосова 2000: 16]. Нельзя не заметить, что, несмотря на кажущуюся полноту, определение страдает некой усеченностью, особенно в части субъектного состава. В соответствии с общей теорией ответственности общепринята следующая ее структура: 1) субъект ответственности (кто отвечает); 2) инстанция и мера ответственности (перед кем субъект отвечает и какова степень его ответственности); 3) объективная основа ответственности (за что и во имя чего отвечает субъект). Все эти элементы ответственности тесно взаимосвязаны [Ореховский 2005: 16].

При этом возникают следующие вопросы. Политическая ответственность как ответственность власти перед обществом — звучит аморфно и размыто. Власть — это еще и ее три ветви, а общество — это не весь народ, а электорат, избирающий эту власть. Если структурировать субъектный состав, то выявится его очевидная множественность, на что в политологии уже обращалось внимание вместе с объективной основой ответственности. Как уже говорилось, ответственность предполагает совпадение программных обещаний политических субъектов с их практической реализацией. Имеются в виду партии, законодательный корпус, народные фронты и т.д. Специфика здесь в том, насколько они понимают и воспринимают происходящее в стране при введении реформ. Причем субъекты при преодолении политических и иных кризисов вполне естественно принимают на себя ответственность, что гарантирует социуму некую защищенность от ошибок власти. Политическая оппозиция — особый субъект политической ответственности. Реалии свидетельствуют, и это подтверждается жизнью, что, кроме позитива, она зачастую направлена на деструкцию существующей общественно-политической ситуации. Наконец, электорат выступает как субъект ответственности за страну, за сохранение общества. Из взаимодействия этих субъектов и складывается политическое пространство. Столкновение интересов и их реализация в ходе политического взаимодействия и борьбы различных сил структурируют политику. Реакция электората на неадекватные действия политиков приводит к корректировке ситуации¹.

Сказанное относится к тому, кто и за что отвечает.

На вопрос, перед кем и как отвечает, в общей теории ответственности уже найден ответ: в первом случае нормативно-оценочным является законодательство, во-втором — подотчетность и моральный долг [Ореховский 2005: 14].

Исходя из этого просматриваются иные подходы к определению понятия «политическая ответственность». Как вариант, это выглядит так: политическая ответственность — это ответственность всех субъектов политического процесса перед законом и обществом за данные и возложенные обязательства посредством подотчетности и выполнения морального долга. Включение положения об ответственности именно перед законом важно, это способствует обретению устойчивости политической ответственности как институции. В соответствии с теорией институционализма под институтом понимается

¹ Коновалов В.Н. 2010. *Политология: словарь*. М.: РГУ. Доступ: <http://dic.academic.ru/dic.nsf/politology/141/ответственность> (проверено 2.11.2015).

система взаимосвязанных относительно устойчивых, а также продолжающих действовать в течение значимого периода времени формальных и неформальных норм, регулирующих принятие решений, деятельность и взаимодействие субъектов и их групп. Система норм становится институтом в ходе процесса институционализации, т.е. закрепления, укоренения, обретения устойчивости [Клейнер 2005: 410].

Какова же эта система норм? В первую очередь это конституционные нормы. Выбор этих норм обоснован прежде всего тем, что сфера их регулирования охватывает тот круг политических субъектов, о которых мы говорили выше. В этой связи нас интересует природа политической ответственности с точки зрения права. Поскольку политическая ответственность в основном апеллирует к конституционным нормам (за отсутствием своих), то встает проблема разграничения политической и конституционной ответственности. По этому поводу идет оживленная дискуссия среди юристов. Привлекательна позиция, согласно которой конституционная ответственность является частью политической ответственности, которая наступает как за совершение правонарушения, так и ошибочный политический курс, запоздалость решений, неэффективность и слабость политического руководства [Шон 1995: 35]. Главное то, что юридическим фактом, влекущим конституционную ответственность, является политическая оценка. Констатируем важный момент: поскольку конституционное право главным образом регулирует политические отношения, постольку и конституционно-правовая ответственность имеет политическое содержание, а ее меры – политический характер. Отсюда субъекты, основания и меры политической и конституционной ответственности могут совмещаться. Однако речь не идет о подмене или совпадении политической и конституционной ответственности, а о том, что последняя реализуется в сфере политических отношений [Колосова 2006: 11]. К примеру, некоторые из конституционных мер (отправление в отставку правительства в связи с вотумом недоверия, роспуск нижней палаты президентом, отзыв президента парламентом или избирателями) характеризуются в теории, а иногда и в законодательстве как проявления политической ответственности, т.е. являются результатом нарушения правил политического процесса. В связи с этим в литературе обоснованно констатируется, что распустить парламент и отправить правительство (отдельных министров) в отставку субъекты политического процесса могут достаточно произвольно (руководствуясь правилами политического процесса и системы политического устройства). К примеру, в президентской республике президент вправе смещать с постов подотчетных ему министров и без совершения ими конституционного правонарушения – по своему усмотрению. Что касается самого президента, то парламент вправе привлечь его к политической ответственности, выразив несогласие с его политикой и ее реализацией. При этом снять его с должности по этому основанию невозможно, т.к. это прерогатива конституционной ответственности. Отрешение от должности президента возможно только по конституционным или иным основаниям. Статьи 92, 93, 102, 103 Конституции РФ предусматривают выдвижение обвинения против президента в государственной измене или ином тяжком преступлении, подтвержденном заключением Верховного суда РФ о наличии в действиях президента признаков преступления и заключением Конституционного суда РФ о соблюдении порядка выдвижения обвинения.

Как видим, нередко одни и те же меры конституционного регулирования могут использоваться как меры конституционно-правовой, так политической ответственности. Поэтому правоведы в качестве реального «разграничителя» выдвигают такой элемент, как наличие субъекта юрисдикции или, проще говоря, органа

правосудия. Конституционно-правовая ответственность обязательно предусматривает на том или ином этапе ее реализации участие суда (конституционного, верховного, специального трибунала и т.д.), который объективно устанавливает свершившееся конституционное правонарушение. Если же участие суда не предусмотрено, то даже при наличии оснований, предусмотренных в конституционных нормах, конституционно-правовой ответственности нет, а есть только политическая ответственность. Это доказывает практика многих стран, в частности Словакии и США.

Таким образом, зафиксируем: несмотря на то что политическая и конституционная ответственность в корне различны, последняя выступает своеобразной формой первой, которая воплощается в реальном нормативно-правовом оформлении. Значит, — и в этом надо согласиться с юристами, — она может быть исследована с позиций права. А если это так, то предложенное определение политической ответственности как ответственности в первую очередь перед законом, а вслед за этим — перед обществом становится юридически осязаемым и измеримым, причем имеющим свои особые формы принуждения и санкции. Это позволяет ставить вопрос и об уголовно-правовом преследовании.

Суммируя, отметим следующее. Одним из главных средств согласования воли субъектов политического процесса является постоянно действующая политическая ответственность. Из-за того, что в РФ пока с трудом складываются политические традиции и политическая культура, становление института политической ответственности сопряжено с большими сложностями. Между тем политическая ответственность является реальным индикатором развития социальных процессов, в частности демократических преобразований. В этом качестве политическую ответственность, вслед за конституционной, можно рассматривать как одно из атрибутивных свойств демократического правового государства [Колосова 2006: 10].

Что касается тенденций в развитии данного института, то они находятся в зачаточном состоянии. Причем известно, что чем выше уровень власти, тем менее четко прописана в нормативно-правовых актах ее ответственность перед гражданами. Назрела необходимость разработки обновленного теоретико-методологического подхода к политической ответственности именно с правовых позиций, вплоть до фиксации ее в Уголовном кодексе РФ.

Список литературы

- Галкин А.А. 2004. *Размышления о политике и политической науке*. М.: Оверлей. 278 с.
- Клейнер Г.Б. 2005. *Институциональные изменения: проектирование, селекция или протезирование*. Донецк: Каштан. 480 с.
- Колосова Н.М. 2000. *Конституционная ответственность в Российской Федерации. Ответственность органов государственной власти и иных субъектов права за нарушение конституционного законодательства в Российской Федерации*. М.: Городец. 192 с.
- Колосова Н.М. 2006. *Теория конституционной ответственности: природа особенности, структура*: дис. ... д.ю.н. М. 368 с.
- Нуреев Р.М. 2005. *Теория общественного выбора*. М: ИД ВШЭ. 521 с.
- Ореховский А.И. 2005. *Проблема ответственности в развитии общества*. Новосибирск: СибГУТИ. 158 с.
- Серебрянников В.В. 1996. Ответственность власти. — *Представительная власть: мониторинг, анализ, информация*. НИИ социальных систем МГУ. № 8(15). С. 16-17.

Сморгунов Л.В. 1999. *Сравнительная политология: Теория и методология измерения демократии*. СПб. 376 с.

Шон Д.Т. 1995. Конституционная ответственность. — *Государство и право*. № 7. С. 35-40.

ZELENKO Boris Ivanovich, Dr.Sci.(Pol.Sci.), Chief Researcher of the Institute of Sociology, RAS (24/45, bld. 5, Krzyzanowskiego St, Moscow, Russia, 117218; isras@isras.ru; Zelenko5@rambler.ru)

ON THE POLITICAL RESPONSIBILITY

Abstract. The article is devoted to the institutionalization of political responsibility as an indicator of democratic development. The basic idea is to reveal the political and legal nature of this definition. On this basis, it forms as responsibility of all actors of the political process to the law and society for their obligations and imposes it through the accountability and moral duty. This position enables us to justify to some extent the identification of political responsibility to the constitutional one.

Keywords: credibility, political responsibility as a political insurance, constitutional responsibility

СМОЛИНА Елена Григорьевна — аспирант Волгоградского филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (400131, Россия, г. Волгоград, ул. Гагарина, 8; smolina_elena1989@mail.ru)

ШИРЯЕВА Валерия Александровна — аспирант Волгоградского филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (400131, Россия, г. Волгоград, ул. Гагарина, 8; shirjaeva_v@mail.ru)

ДОВЕРИЕ КАК СОЦИАЛЬНАЯ ТЕХНОЛОГИЯ В СЕТИ ОТНОШЕНИЙ ВЛАСТИ И ОБЩЕСТВА

Аннотация. В статье поднимается вопрос о целесообразности применения доверия как социальной технологии в управлении, которая в конечном итоге способна оптимизировать характер взаимодействий власти и общества. Наряду с доверием, авторы анализируют сетевой принцип взаимоотношений, популярный в современном обществе. Авторы приходят к выводу, что власти сегодня следует выработать коммуникационную стратегию, основанную на доверии и оформленную в сеть, что будет способствовать стабилизации российской действительности.

Ключевые слова: доверие, социальная технология, сеть, актор, власть, общество

Современная эпоха характеризуется как время неопределенности и риска, в связи с чем для успешного и целенаправленного развития общества возрастает роль управления. Вместе с тем на настоящий момент наша страна не занимает ведущие позиции в мире по показателям эффективности управления. Так, по данным рейтинга стран мира по уровню жизни в 2015 г., составленного британским аналитическим центром *The Legatum Institute*, Россия занимает 91-е место из 142 стран¹. В 2014 г. были опубликованы результаты глобального исследования качества и эффективности государственного управления за период 1996–2014 гг.,

¹ Рейтинг стран мира по уровню процветания. — *Центр гуманитарных технологий*. 03.11.2015. Доступ: <http://gtmarket.ru/ratings/legatum-prosperity-index/info> (проверено 20.01.2016).