УДК 323

*Бакушев В.В.*

## К профессиональному парламентаризму: методологический анализ

*В статье автор анализирует, что собой представляет современный парламентаризм.*

*Ключевые слова: конституционализм, парламентаризм, современный парламентаризм в России, современный портрет парламентариев в российских регионах.*

В год 20-летия принятия Конституции РФ и Федерального Собрания РФ актуализировалась дискуссия о содержательном понимании довольно емких дефиниций *конституционализма* и *парламентаризма*. Прежде всего важно определиться со взглядом на «*современный парламентаризм*». При этом рассмотрим и сегодняшний портрет парламентариев в регионах.

Связь конституционализма и парламентаризма обусловлена расширяющимся влиянием и авторитетом парламента страны, а точнее, занятие им именно своей ниши в разделении ветвей власти, единстве ее действия.

Придерживаюсь мнения, что мы не только вправе, но и обязаны были законодательно связать более чем 200-летнюю непростую эволюцию к разделению ветвей власти в России, подчинить ее закону. Путь этот ***от*** законосовещательного органа (*Госсовет как совещательный орган при Императоре, далее «законосовещательная», и только с 1906 г. «законодательная» Госдума*), потом **к** иерархированной системе Советов и ныне – двухпалатному парламенту – Федеральному Собранию Российской Федерации. Путь этот содержательно наполняется полнодействием законодательной/представительной ветви власти. Уточним еще раз, что 27 апреля 1906 г. – это день начала работы Государственной думы Российской Империи как избранного *законодательного органа*, пусть и через относительно дискриминационное квотирование представительства. Этот день (*«День парламентаризма»*) и принят в стране за точку отсчета [1].

Ныне парламент России, законодательные собрания в субъектах Российской Федерации имеют более 4,5 тыс. легитимно действующих выборных лиц, которые, занимаясь публичной политикой, пытаются через парламентские учреждения и формы публичной деятельности заботиться о лучшей устроенности нашей демократии, и сами вовлечены через парламентаризм в развитие демократии. Чуть перефразируя выражение Платона обязаны: создавать «искусство государственного управления», «делая людей хорошими

гражданами» [2, с. 107]. Причем, на местном уровне избрано еще более 122,4 тыс. депутатов местных собраний.

Таким образом, в стране депутатское, т. е. парламентское, представительство – почти 127 тыс. выборных лиц. Важно отметить, что к пониманию современного парламентаризма как понятия, мы пришли далеко не сразу. Изначально больше руководствовались по наитию узкой энциклопедической расшифровкой советского периода изданий, что это только представительство «буржуазной демократии». Не вдаваясь в детали эволюции содержания дефиниции, отметим значительный путь ее трансформации – ***от*** франц. «*говорильни*» ***до*** современного понимания «*системы правления*» с характерным «*разделением*» законодательных и судебных полномочий, *функций* верховной государственной власти. Поэтому *парламентаризм* – это категория, характеризующая, в том числе и роль выборных представительных органов в политической системе, системе политической власти. Это, наконец, состояние политической жизни. В сфере исследований парламентаризма ныне востребуется междисциплинарный подход. При этом обязательными и приоритетными должны стать ряд принципов – верховенство права, законность в гражданском обществе, демократизм и высокая политико-правовая культура населения. Только на этой основе можно говорить об утверждении принципов парламентаризма.

Современный, полнодействующий парламентаризм поддерживает и развивает такую систему правления в государстве, чтобы оно (*государство*) было невоинствующим по отношению к другим, а внутренние противоречия также разрешались мирными процедурами. Цель в этом случае – правовое государство. Хотя политические режимы с действующими парламентскими системами в государствах мира ныне существуют самые разные. Политический смысл их «*государственности*» – не застывшее состояние. Постоянно происходят новые преобразования. Кроме классических политических традиций – либерализм, консерватизм, социал-демократия, социализм, «третий путь» – многие характеризуются с приставкой «*нео*» –консерватизм, либерализм, а также «рыночный социализм со спецификой» и т. д. Почти все они в выборе форм правления употребляют понятие демократия. Политико-смысловое содержание политических правлений и политических систем при этом значительно различается. Все это важно изучать и действующим политикам, в том числе депутатам, и новому поколению специалистов, которых должно быть больше. Сегодняшний этап развития *парламентаризма уже востребует профессионалов*!

Действительно, содержание конституционализма обеспечивается действующей конституцией страны, а парламентаризм – наличием и качеством функционирующего законодательного (*представительного*) органа власти. Вместе они воздействуют на политическую жизнь страны, опосредуя политические отношения конституционно-правовыми и парламентскими (*идущими от законодательного органа*) нормами. Они регламентируют государственный строй, предопределяя характер политического режима и, наконец,

уровень и направленность правовых отношений между гражданами и государством.

Казалось бы, все логично. Однако реалии жизни оказываются более сложными. Неспроста, В.В. Путин в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации в декабре 2012 г., обращаясь к согражданам страны, призвал осваивать «скрепы» для духовного роста и развития (*«российское общество испытывает их явный дефицит – милосердия, сочувствия, сострадания друг к другу, поддержки и взаимопомощи»*) [3]. При этом вспомним, что еще И.А. Ильин предупреждал о вредности увлечения «пропорциональной избирательной системой», так как она может «ставить дурную и ложную цель: проводить в парламент государственно-незрелые партийные меньшинства, домогающиеся власти». «Партии находятся на высоте только тогда и только постольку, поскольку они способны мыслить *государственно*», а «*не партийно*». *Партийно* мыслящие партии «могут стать началом сущего разложения и гибели» [4].

Но самым главным его предостережением было о «лжи и предательстве»*, «… если общение строится на лжи, то в истинном и глубоком значении его вовсе нет: децентрированные, лишенные искренности симулянты, играющие ложью… не могут создать ни духовного *общения*, ни *единения*, ни *дружбы*, ни *семьи*, ни *корпорации*, ни *университета*, ни *парламента*, ни *государства*». Это позволило ему утверждать, что требуется (*и в его время в Европе, и ныне – уточн. автора В.Б.*) значительное обновление демократического принципа в сторону «отбора лучших и их политического воспитания». К «тоталитарному строю» может толкать именно «формальная демократия».

Осмысливая сегодняшний день и вглядываясь в перспективы уже недалеких в России грядущих выборов, замечаем два направления: выраженного активного «действия» по моделированию возможной ситуации и «инерционного пессимизма» в современном партийно-парламентском явлении. Отчасти возможно идет некое переусердствование во внимании к новым непарламентским политическим группам и одновременно недооценка системной как основной (*не партийно-просветительской*) учебы перспективного и действующего состава, особенно молодых парламентариев. Востребована, но сдерживается целевая *подготовка резерва на выдвижение*.

Тем более, что в президентской академии ныне есть и отраслевые программы дополнительного обучения, но главное – новая программа магистерского уровня «**Парламентская деятельность и обеспечение межпар-**

---

* Может быть, кого-то односторонне привлекает французский опыт, где более ста лет действует пропорциональная структура, за исключением выборов 1986 г. (*вводилась смешанная система*). Россия действительно более разнообразна и по региональным традициям, многоконфессиональности и выраженной этнической детерминанте. Поэтому важно определеннее двигаться в сторону хотя бы *смешанной системы* как основной, чтобы часто не менять избирательный закон (*См.: Ильин И.А. Собр. соч.: Аксиомы религиозного опыта. Том II, Гл. 20 «О лжи и предательстве». М.: Русская книга, 1999*).

**ламентского сотрудничества**». *Во-первых*, предполагается усиленная подготовка по иностранному языку, чтобы можно было работать с документами международного характера. *Во-вторых*, изучаются многие международные документы (*Конвенции, Декларации, Соглашения и т. д.*) – их приоритет в праве закреплен нашей действующей Конституцией. *В-третьих*, растут требования: сегодня надо исходить из того факта, что гуманитарная сфера, связанная с «парламентаризмом» внутренне связана со сложной и сильно регламентированной «парламентской деятельностью», обеспечением «межпарламентского сотрудничества» как «парламентской дипломатии». Она сегодня достойна и научного внимания, и того, что связано с необходимостью овладения профессиональными навыками для публичного политика и специалиста, обеспечивающющего деятельность выборных лиц. Уточним, что российский парламент ныне участвует в работе более 30 международных и региональных межпарламентских организациях, не говоря уже об учреждениях парламентского типа, которых становится все больше. Эта активность проявилась в основном в последние 12-15 лет. А кадры для этого специально не готовятся.

В последние несколько лет парламентский резерв отчасти пополняют через общественные *молодежные парламенты*. Но в целом ситуация с профессионализацией парламентских кадров (*выборные лица и аппарат*) довольно сложная. Ситуация качественно хуже на региональном уровне (*состав парламентариев законодательных собраний субъектов Российской Федерации за прошедшие два десятилетия значительно обособился*). Мы отошли от иерархированности законодательных органов, но усилилось проявление ненужных отрицательных тенденций, что негативно сказывается на государственно-политической проблематике. Более 95 % законодательных собраний субъектов РФ представлены только сферой управления (*бывшие гос- и муниципальные сотрудники, руководители инфраструктурных организаций, причем заседающие по 2-4 созыва*). Хотя обновление в ходе выборов происходит, но представительство социальных страт почти не меняется. Это, *во-первых*. *Во-вторых*, среди депутатов в основном мужчины – почти 87 %; женщины составляют около 13 % (*см. диаграмма 1*). *В-третьих*, в составе депутатов на уровне субъектов РФ только 1,7 % молодежи до 30 лет и чуть более (*до 6-8 %*) – до 40 лет. Категория старше 50 лет составляет более 60 % состава депутатов. Это значит, что парламенты стали «оплотом» действующих и бывших управленцев. Но это не отражает нашу социально-профессиональную и возрастную структуру общества. Почему же тогда те, кто ближе к управлению присваивают себе функцию от имени всего народа принимать решения (*может быть и быстро, но всегда ли качественно*).

Здесь вполне приемлемо вспомнить предостережение еще одного классика – исследователя парламентаризма – К. Шмитта. Он указывал еще в 40-е гг. XX в.: «плохо, когда демократия продолжает служить господам» и не имеет «содержательно однозначной цели». Парламент называется «институтом высшей мудрости», он не может быть «внешней быстротой от имени на-

рода принятия решения». Парламент – это «коллегия народа, правительство – коллегия парламента». Именно здесь (*в парламенте*) «происходит столкновение противоположностей и мнений», из которых «как результат проистекает правильная государственная воля» [5]. Наверное, не может быть приемлемым подход, когда действующий избирательный механизм во многом не способствует разрешению прав и молодежи, и женщин, и других социально-профессиональных групп[*].

Гендерный состав депутатского корпуса субъектов,%

| **Федеральный округ** | **Мужчины** | **Женщины** |
|---|---|---|
| Дальневосточный | 84,80 | 15,20 |
| Приволжский | 89,20 | 10,80 |
| Сибирский | 85,40 | 14,60 |
| Северо-Западный | 82,10 | 17,90 |
| Северо-Кавказский | 89,90 | 10,10 |
| Уральский | 90 | 10 |
| Центральный | 87 | 12,70 |
| Южный | 89 | 11,10 |

Избиркомы, наверное, волнуют больше цифры и проценты по явке, победе отдельных партий. А вот насколько депутатское представительство отражает социальную и профессиональную структуру общества (*мы пытаемся говорить о развитом гражданском обществе*)? Даже Академия наук России в последние два десятилетия перестала говорить о социальной и социально-профессиональной структуре общества, его регулятивном изменении.

Относительно высокое качество жизни, которое востребуется гражданами страны, естественным порядком требует от власти, и прежде всего законодательной, более высокого качества политических решений – *своевременных* и больше *превентивных*. Важно посмотреть не только на то, кто и как принимает решения – законы в регионах, но и заботится о подготовке профессионального резерва с позиций государственного уровня такой подготовки.

Федеральный центр (*Администрация Президента, руководство Госдумы и др.*) проявляет заботу о «воспитании и взращивании» новых партий. Но здесь не очевиден подход в сторону выраженной профессионализации кадров – выделение грантов, целевых средств, наконец льготных кредитов на обучение в региональных банках, заключение на ряд лет контрактов на работу после профессиональной учебы (*действует больше исключение, чем правило*).

В регионах не редкость сохранение партийно-кланового подхода. Действующее руководство заксобраний целого ряда субъектов РФ блокирует не только омоложение, ссылаясь на небезгрешное нынешнее регулирование в сфере профессионального высшего и послевузовского образования (*не при-*

[*] Важно не забывать горький опыт проекта «Булыгинской» Государственной думы образца 1905 г. в Российской империи.

*нимается функция обеспечения через подготовку профессионального резерва*). Самые характерные письма-отписки, которые мы нередко получаем, придерживаются формальной логики – «бюджетной сметой» не предусмотрено «обучение», а только «повышение квалификации» (*Ставрополье, Курганская, Московская и другие области*). Анализ показывает, что в таких субъектах, как Алтайский, Забайкальский, Пермский и Приморский края, Республики Тыва, Хакасия, Чечня, Амурская, Архангельская, Белгородская, Вологодская, Московская, Нижегородская, Мурманская области, Еврейская АО, – нет представителей рабочих профессий. Нет молодых депутатов (*даже до 40 лет*). Возраст депутатов более 50 лет составляет две трети в Северо-Кавказском ФО и 72 % в Южном ФО.

Вполне очевидно, что «представительство» среди избранников не согласуется ни с социальной, ни с профессиональной структурой современного трансформационного переходного периода в России.

Наш подход состоит в том, что объектами профессиональной деятельности подготавливаемых магистров должны стать: федеральные государственные органы, включая палаты Федерального Собрания, подразделения Правительства, министерства и ведомства РФ, занятые законопроектной деятельностью, в том числе подразделения статс-секретарей; государственные органы субъектов Российской Федерации (*представительные органы, подразделения исполнительной ветви власти, включенные в процесс законо- и нормотворческой деятельности*); органы местного самоуправления – местные депутатские собрания и их органы, уровень глав/заместителей глав органов местного самоуправления; государственные и муниципальные учреждения, бюджетные организации, обеспечивающие парламентские структуры организации; институты гражданского общества – аппараты парламентских партий, лидеры общественных объединений и движений и др. Дополнительные возможности для подготовки резерва кадров, на наш взгляд, должен создать Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» № 116-ФЗ от 7 июня 2013 г. Оправдаются ли надежды?

Литература

1. Федеральный закон «О внесении изменений в статью 1.1. Федерального закона «О днях воинской славы и памятных датах России» от 27 июня 2012 г. № 95 // Российская газета. 2012. 28 июня.

2. Платон. Соч. (Протагор) / Пер. с древнегреч. В.С. Соловьева. М., 2011. С. 107.

3. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 декабря 2012 г. // Российская газета. 2012. 13 дек.

4. Ильин И.А. Нас учит жизнь / Собр. соч. М., 1999.

5. Шмитт К. Политическая теология: Сборник / Под ред. А. Филиппова. М., 2000. С. 169-183.