ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

DOI: 10.22394/2070-8378-2017-19-6-84-90

РАЗНООБРАЗИЕ ПАРЛАМЕНТАРИЗМА И ДЕМОКРАТИИ В МИРЕ

ВАЛЕРИЙ ВЛАДИМИРОВИЧ БАКУШЕВ, **доктор политических наук, действительный член РАЕН, профессор, заведующий кафедрой парламентаризма и межпарламентского сотрудничества Института государственной службы и управления**
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (119571, Российская Федерация, Москва, проспект Вернадского, 82). E-mail: la.kolesnikova@migsu.ru

Аннотация: На 137-й Ассамблее Межпарламентского союза, состоявшейся в Санкт-Петербурге, велись дискуссии об усилении контроля над правительствами. Был учрежден Международный день парламентаризма. Межпарламентский союз аккумулирует позицию большинства демократических государств. Такие модели управления странами определяют статус и полномочия парламентов в 176 государствах мира – членах союза. Парламентаризм совершенствует демократию. В работе анализируется развитие парламентаризма при республиканской форме правления, рассмотрен современный парламентский опыт в Российской Федерации, выявлены проблемы профессионализации, подготовки парламентского резерва. Заметна тенденция к усилению контроля исполнительной ветви власти, а также инициативность в международном взаимодействии. Активизируется межпарламентское сотрудничество в рамках Содружества Независимых Государств, что связанно с 25-летием работы Межпарламентской ассамблеи. Уточним, что за время ее деятельности было подготовлено более пятисот модельных законов. Усиливается скоординированность межпарламентского сотрудничества в рамках палат Федерального собрания Российской Федерации, повышается эффективность парламентской дипломатии. Модернизация социальной жизни в последней четверти столетия способствовала принятию цивилизованных форм управления. Учет демократического опыта и влияние парламентов на механизмы «дисциплинирования власти» привело к повышению политической культуры граждан. Парламенты и их деятельность становились более прозрачными. Они последовательно осваивали принципы демократии, представляли в обществе интересы различных социальных групп. Принятые конституции и электоральные законы содействовали структуризации процессов отбора через представительства.

Ключевые слова: 137-я Ассамблея Межпарламентского союза (Санкт-Петербург, Россия), демократия, парламентаризм, модели парламентов, парламент Российской Федерации, межпарламентское сотрудничество, профессионализация

Бакушев В.В. Разнообразие парламентаризма и демократии в мире. *Государственная служба.* 2017. № 6. С. 84–90.

THE DIVERSITY OF PARLIAMENTARISM AND DEMOCRACY IN THE WORLD

VALERII V. BAKUSHEV, **Dr. Sci. (Politics), member of the Academy of Natural Sciences, professor, Head of Chair of Parliamentarism and Inter-Parliamentary Collaboration of the Institute of Public Administration and Civil Service**
The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, Prospekt Vernadskogo, Moscow, Russian Federation, 119571). E-mail: la.kolesnikova@migsu.ru

Abstract: At the 137th Assembly of the Inter-Parliamentary Union (IPU) in St. Petersburg discussions on strengthening control over governments were held. The International Day of Parliamentarism was set up. The inter-parliamentary union accumulates the position of the majority of democratic states. Such models of governance of countries determine the status and powers of parliaments in 176 states of the world - members of the Union. Parliamentarism is perfecting democracy. The work analyzes the development of parliamentarism under the republican form of government, examines contemporary parliamentary experience in the Russian Federation, identifies the problems of professionalization, preparation of the parliamentary reserve. There is a noticeable tendency of strengthening the control of the executive branch of power, as well as the initiative in international cooperation. Interparliamentary cooperation within the framework of the Commonwealth of Independent States is intensifying as a result of the 25th anniversary of the work of the Interparliamentary Assembly. To be more precise, during its activity more than five hundred model laws were prepared. The coordination of interparliamentary cooperation within the chambers of the Federal Assembly of the Russian Federation is strengthening, and the efficiency of parliamentary diplomacy is improving. Modernization of social life in the last quarter of the century contributed to the adoption of civilized forms of management. Taking into account the democratic experience and the influence of parliaments on the mechanisms of ‘disciplining of authority’ have led to the increase in the political culture of citizens. Parliaments and their activities became more transparent. They consistently mastered the principles of democracy, represented the interests of various social groups in society. The adopted constitutions and electoral laws contributed to the structuring of the selection processes through representations.

Keywords: 137 Assembly of the Inter-Parliamentary Union (St. Petersburg, Russia), democracy, parliamentarism, models of parliaments, Parliament of the Russian Federation, interparliamentary cooperation, professionalization

Bakushev V.V. The diversity of parliamentarism and democracy in the world. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2017. № 6. P. 84–90.

Введение

Второй раз за 128 лет Ассамблея Межпарламентского союза проводилась в России в октябре 2017 года. Это старейшая международная организация, авторитет которой последовательно возрастает с 1889 года[1]. В рамках 137-й Санкт-Петербургской Ассамблеи активно обсуждался текст резолюции «К 20-летию Всеобщей декларации о демократии: общность нашего разнообразия». Основной ее смысл сводится к позиции против «экспорта демократии». Однако различие мнений затрудняло ее принятие[2].

Межпарламентский союз называют «парламентской Организацией Объединенных Наций», однако он не является альтернативой ООН. В целом это правильно устроенная площадка для конструктивного диалога – именно так было в Санкт-Петербурге, где превалировала идея о том, что основное свойство демократии – многообразие. Каждая страна и ее культура стремятся ориентироваться на свои традиции, не отступая от признанных международных норм и стандартов. Парламентаризм не стоит на месте: он развивается на континентальном и государственном уровнях. Мировые лидеры и другие влиятельные политики полагают, что войны – не лучшее средство для разрешения конфликтов. Приходит понимание, что нельзя репродуцировать колониальные и подобные ей системы. Авторитет парламентаризма растет, его коллективным проводником становятся парламенты различных стран, которые привносят модели правлений, при которых законодательная власть получает конституционное закрепление.

137-я Ассамблея, состоявшаяся 14–18 октября 2017 года, показала наличие определенных тенденций. Во-первых, увеличивается роль парламентариев в цивилизационном обустройстве мира и процессах развития. Во-вторых, укрепляется понимание парламентаризма как действия, расширяется сфера его влияния. В-третьих, уточняется понимание современной демократии как формы функционирования зрелых обществ в государствах. Призыв Ассамблеи Межпарламентского союза состоит в том, чтобы эффективнее контролировать правительства. Появился новый памятный день: теперь в мире отмечается как Международный день демократии, так и Международный день парламентаризма[3]. Их влияние состоит в преодоления споров и конфликтов, сотрудничестве в интересах мира и развития всех стран.

Разные модели демократии, конечно, нельзя сводить только к национальным традициям. Здесь важно понять смысл функционирования политических сил. После того, как с конца XVIII века возобладал абсолютный приоритет модели «представительной демократии», другие формы находятся либо в «лоне протопарламентаризма», либо заменены подсистемами среднего уровня в «глобальном управлении»[4] (а не уровня принятия высших политических решений) [Бакушев, Понеделков, 2015. С. 11–18]. В странах, развивающихся согласно идеологии «абсолютного либерализма», заметен кризис институциональности. Понятие «государство» приравнивается к институциональному аспекту, что подразумевает процесс искусственного изобретения политических стратегий, перестройку других государств [Парламентаризм: обеспечение..., 2015. С. 28–34]. Вводится контроль над соблюдением «прав человека» и «демократической легитимности», а также присва-

1 Межпарламентский союз создан первым в истории лауреатом Нобелевской премии мира Фредериком Пасси (Франция) и Уильямом Рэндом Кримером (Великобритания). В него входят национальные парламенты и международные региональные парламентские ассамблеи. У истоков международной интеграции парламентариев были, прежде всего, государства старой Европы, частично Азии, Канада. Уточним, что Конгресс США не входит в состав Межпарламентского союза. Изначально инициаторами межпарламентской интеграции были отдельные депутаты. Но постепенно членство перешло к парламентам. На сегодняшний день членами этого объединения являются 173 парламента государств и 11 ассоциированных членов из региональных парламентских объединений (ассамблей). Основными его целями провозглашены продвижение идей мира и урегулирования споров, развитие сотрудничества между народами, укрепление положения парламентских институтов во всех странах. Наша страна, с учетом истории СССР, участвует в работе Межпарламентского союза с 1955 года. В 1998 году в Москве была юбилейная, 100-я, Ассамблея. Высшим органом Межпарламентского союза является Межпарламентская Ассамблея, которая проводит заседания два раза в год. На 137-й Ассамблее Межпарламентского союза в Санкт-Петербурге прошли заседания постоянных комитетов, посвященные вопросам мира и международной безопасности, устойчивого развития, финансам и торговле, демократии и правам человека, делам Организации Объединенных Наций, Ассоциации генеральных секретарей парламентов. Прошли форумы женщин-парламентариев и молодых парламентариев. Состоялись выборы председателя Межпарламентского союза.

2 Российские парламентарии вместе с другими делегациями были инициаторами принятия этой резолюции. В адрес авторов поступило около 130 предложений и замечаний (по материалам 137-й Ассамблеи Межпарламентского союза).

3 Международный день демократии отмечается 15 сентября с 1997 года – времени, когда была принята Всеобщая декларация о демократии. Теперь есть также Международный день парламентаризма, утвержденный 137-й Ассамблеей Межпарламентского союза, который будет отмечаться ежегодно 30 июня (после согласования с Организацией Объединенных Наций). В Российской Федерации День парламентаризма был введен Федеральным законом Российской Федерации от 27 июня 2012 года № 95, отмечается 27 апреля (начало работы первой Государственной Думы в Российской империи – 27 апреля 1906 года).

4 В 2017 году отмечалось двадцатилетие мироустроительного проекта «Глобализация», продвигавшего интересы США («PAX American») и работающего в пользу стран, составляющих, так называемый «золотой миллиард».

ивается право вмешиваться во внутреннюю жизнь относительно «слабых» государств, «реконструируя им местную институциональную инфраструктуру» [Фукуяма, 2006. С. 169–170].

Анализ практики свидетельствует о том, что без соблюдения всех существующих принципов парламентаризма модели демократии деформируются. Среди различных классификаций, отражающих этот процесс, необходимо выделить, прежде всего, «переговорную» – рассчитанную на так называемое «горизонтальное саморегулирование». Принятие трансграничных решений без участия парламентов (тенденция «депарламентаризации»), упрощенная «парламентаризация», свойственная наднациональной структуре парламента, ставит под сомнение регулирование демократического участия государства в сфере «за пределами его компетенции» [5].

Парламентское измерение современной демократии

Основным предназначением Межпарламентского союза является координация действий парламентов мира (изначально было лишь миротворчество). В текущем десятилетии большое внимание уделяется правам человека, гражданским правам парламентариев, осуществляется поддержка женщин-парламентариев. Еще в 1994 году Межпарламентский союз принял Декларацию о критериях свободных и справедливых выборов, а на Межпарламентской конференции в 1997 году российская группа представляла меморандум, посвященный «обеспечению развития демократии посредством установления тесных связей между парламентом и народом» (определялось «коллективное право народа»).

Меморандум тогда был поддержан другими делегациями. Коллективно обсуждался тезис о «политической ответственности» как инфраструктурном компоненте парламентской системы (на нем акцентировали внимание представители Ирака, Швейцарии и других стран) [6]. В принятой резолюции говорится о том, что следует избегать двойных стандартов в оценке деятельности парламентов и правительств, уважать и защищать права и свободы человека. Однако на практике происходит «эрозия системы международного права», недостает «культуры межгосударственного диалога», хотя «парламентская дипломатия крайне востребована», – подчеркнул Президент Российской Федерации В.В. Путин в своей речи на открытии 137-й Ассамблеи Межпарламентского союза [7].

Растет численность государств, которые приняли на конституционной основе демократические формы правления. В основном это новые страны, где или совершались революции, или устанавливались относительно мирным путем легитимные режимы. Во второй половине XX века эти процессы происходили в Южной и Восточной Европе, Центральной Америке, Азии и Африке. Рождались новые государственные образования в Океании.

Модернизация социальной жизни в последней четверти столетия способствовала принятию цивилизованных форм управления. Учет демократического опыта и влияние парламентов на механизмы «дисциплинирования власти» привело к повышению политической культуры граждан. Парламенты и их деятельность становилась более прозрачной. Они последовательно осваивали принципы демократии, представляли в обществе интересы различных социальных групп. Принятые конституции и электоральные законы содействовали структуризации процессов отбора через представительства.

Освоение современных форм парламентаризма способствовало системной организации политической жизни стран. При этом успешнее всего это происходит, когда парламент играет важную роль в ситуации разделения властей, имеет реальные функции, активно участвует в политическом процессе. От того, какую роль занимает парламент в системе государственной власти, зависит модель парламентаризма (развитая, незавершенная, дуалистическая, монистическая, рационализированная, министериальная, имитационная и др.). Если парламент формирует правительство, но при этом оно не несет политической ответственности, то перед нами незавершенная в развитии модель парламентаризма («догоняющий тип») [Siaroff, 2003. P. 445–459].

Конечно, не все государства имеют политически активное функционирование законодательной ветви власти [Современные парламенты мира…, 2017. 170 с.]. Различное участие в Организации Объединенных Наций имеют 213 стран. Существуют зависимые управляемые территории, при этом ряд государств либо признан частично (Абхазия, Азад Кашмир, Южная Осетия-Алания), либо не признан вовсе (Тайвань, находящийся в составе КНР, государство Палестина, Турецкая республика Северного Кипра и др.). Есть и зависимые, внешне управляемые территории, отделившиеся от прежних метрополий (**таблица 1**).

Парламенты, функционирующие на государственном уровне, существуют в 193 странах. При этом более двух десятков стран либо «пробиваются» в

5 США и Великобритания избегают наднациональных межпарламентских объединений (США не входит в Межпарламентский союз, Великобритания вышла из Европейского союза, игнорируя решение Европейского парламента) под видом сбережения Вестминстерской системы. Фактически они являются изобретателями «транснациональных» продемократических экспериментов по отношению к другим государствам [Парламентаризм: обеспечение..., 2015. С. 28–34].

6 Документы Конференции Межпарламентского союза. Раздел 9. С. 845–855.

7 Материалы открытия 137-й Ассамблеи Межпарламентского союза 14 октября 2017 года. Санкт-Петербург, Россия.

Таблица 1. Количество стран и зависимых территорий на континентах земли

Континенты	Всего государств	Зависимые территории	Государства с действующими парламентами
Азия	54	6	49
Африка	62	8	54
Америка	36	17	36
Европа	50	7	50
Австралия и Океания	15	11	14
Всего	217	49	193

Таблица 2. Республиканские формы правления государств азиатского континента

Президентские республики				
С премьер-министром			Без премьер-министра	
Армения	Азербайджан		Афганистан	Кипр
Йемен	Узбекистан		Индонезия	Туркмения
Шри-Ланка	Республика Корея		Филиппины	
Казахстан				
Смешанные республики				
Грузия	Киргизия		Китайская республика	Ливан
Монголия	Пакистан			Сирия
Таджикистан				
Парламентские республики				
Бангладеш	Индия		Ирак	Израиль
Непал		Сингапур		Турция
Народные республики				
Вьетнам	КНДР	Саудовская Аравия	КНР	Лаос
Унитарные республики				
Восточный Тимор		Мьянма		
Теократия (исламская республика)				
Иран				

Таблица 3. Азиатские модели развития экономики

Модель	Характеристика модели
Японская	Развитие производств с экспортной ориентацией, поощрение малого и среднего бизнеса. Покупка патентов и их эффективное использование, подготовка кадров, развитие наукоемких технологий, покупка сырья и его переработка на своей территории, экспорт готовых товаров, переключение экономики на внутренний рынок и сохранение экспортной ориентации
Китайская	Использование экономических отношений при сохранении ведущей роли государства, широкое развитие арендных отношений на селе, быстрое развитие сельской индустрии, децентрализация промышленности, привлечение капитала из-за рубежа, поощрение свободных экономических зон
Индийская	Структурные сдвиги, переход от сельского хозяйства и мелкой промышленности к тяжелой промышленности под влиянием государства. Ориентирование на внутренние резервы и природные ресурсы, использование дешевой рабочей силы
Турецкая	Выгодное экономико-географическое и политико-географическое положение, экономическая либерализация, качественные трудовые ресурсы, привлечение иностранных инвестиций при сохранении традиций и светскости, развитие рыночной экономики
Иранская	Государственный монополизм, контроль государства, экстенсивное использование природно-ресурсного потенциала, влияние религии и традиций

формируемых системах власти через строгие режимы, либо подчиняются правителям из бывших метрополий, влиятельных транснациональных компаний. В силу национальных традиций парламентская деятельность может сводиться к тому, чтобы лишь утверждать уже принятые решения (например, в Объединенных Арабских Эмиратах, Катаре и других странах). Но это не умаляет значимости парламентов для реализации демократических принципов в общественном сознании и развитии. Демократия, в свою очередь, утверждает жизненность принципов парламентаризма. Но идеальной модели парламента не существует ни в одном государстве. Для эффективной формы правления (например, в Азии) подбираются соответствующие модели представительства. В **таблице 2** приводится многообразие республиканских форм в Азии.

Исходя из полномочий и статуса парламента, обеспечивается его участие в социально-экономическом развитии страны. Он призван законодательно обеспечивать развитие любого государства. Должна проявляться активность в сотрудничестве, в т.ч. в формате межпарламентских международных региональных объединений и государств-соседей. Например, на азиатском континенте (где 2/3 территории принадлежит России) достаточно полно выражено стремление стран к интеграции. При этом сохраняются сложившиеся и сформировавшиеся в последние десятилетия модели развития экономики (**таблица 3**).

В странах с «азиатской социальной экономикой» государству принадлежит особая роль вследствие специфики климата, природных факторов, национальных и культурных традиций, религиозных предпочтений. На азиатском континенте сложилась уникальная китайская цивилизация. Успешность китайских социально-экономических реформ связана с восприятием рыночных принципов хозяйствования и государственного стимулирования предпринимательской инициативы при сохранении политической стабильности и предсказуемости поведения руководства страны. Это способствовало привлечению иностранных инвестиций. Следует уточнить, что интенсивные экспортно-импорт-

ные отношения со странами мира вывели Китай на ведущие позиции.

В японской модели облегченная форма инфраструктуры, действует особый механизм «убеждения» предпринимателей: следует соблюдать не только собственные, но и общие интересы страны. При этом социально-рыночная система характеризуется ярко выраженной экспортной ориентацией. Эту модель социально-экономического развития с определенными модификациями повторили Сингапур, Тайвань и Южная Корея. Многое из японского опыта переняли Малайзия, Индонезия и другие азиатские страны. Азиатский опыт представляет особый интерес для стран с так называемыми «государственническими» позициями в социально-экономическом устройстве.

Новые демократии на африканском континенте следуют в основном формату «встраивания» государств и их парламентов в процессы развития [Shugart, Carey, 1992. P. 21–24]. Сформированные продемократические институты власти и управления еще не определяют их функционирование во многих из 54 государств (без учета внешнеуправляемых территорий). Оценочные индексы Всемирного банка свидетельствуют о том, что производимый продукт в расчете на одного жителя значительно колеблется: от 485 долл. в Республике Конго, 520 долл. – 1 тыс. долл. в Зимбабве, Сомали, Либерии, Нигере, ЦАР, Эритрии, Мадагаскаре, Мьянме, обеих республиках Гвинеи, 1,4 тыс. долл. в Эфиопии – до континентального максимума на Сейшелах в 27,5 тыс. долл., в Габоне (20,5 тыс. долл.) и в Экваториальной Гвинее (20,3 тыс. долл.) при обеспечении среднего уровня Индекса развития человеческого потенциала. 42 государства имеют низкий уровень развития человеческого потенциала (они замыкают рейтинговую таблицу из 188 государств; 70% населения живут за чертой бедности). У всех стран имеется государственный долг. Большинство из них отнесено ко второй сотне по измеряемому уровню восприятия коррупции (менее 35 баллов). Все страны, за исключением ЮАР, относятся к развивающимся; здесь отмечается высокая конфликтность.

Бывшие метрополии (страны Европы, США, Япония) продолжают оказывать влияние на молодые демократические режимы с помощью написанных их экспертами конституций, причем во многих случаях сохраняется государственный язык бывшей метрополии, проводится избирательная подготовка кадров для управления. Многое продолжает трансформироваться под влиянием бывших метрополий, интеграция лучшего международного парламентского опыта происходит относительно медленно. Целый ряд стран за короткое время несколько раз поменяли конституции (пять раз – в Буркина-Фасо и Нигерии, четыре раза – в Ганге, три раза – в Камеруне и Руанде).

Российский парламентаризм сегодня

Российская Федерация – страна, расположенная на двух континентах (Европа и Азия). В нашей стране становление парламентаризма шло более двух столетий, хотя парламент в современном его виде *(название, статус, полномочия)* появился четверть века назад. До этого функционировали протопарламентские формы (сходы, вече, созывы, соборы). Парламент России в достаточно короткие исторические сроки перешел к эффективным формам своей деятельности, и на сегодняшний день он довольно авторитетен в мире.

В истории России было пять конституций. Первые четыре действовали в рамках интегральной модели в рамках СССР. В советский период велся поиск максимально эффективного варианта развития при сохранении однопартийности. Жесткая система управления не позволяла полноценно функционировать парламентам (Верховный Совет, Президиум Верховного Совета и такие же субординированные структуры в республиках, краях, областях). Однако принятый для «спасения» и «выживания» мобилизационный тип управления помог противостоять вызовам Запада в 20-е и 40-е, 50-е и 70-е годы XX века. Важно отметить, что жесткий принцип административной системы в принятии управленческих решений («сверху вниз») не позволил развиться в полной мере парламентским формам. При этом оппозиция подавлялась с помощью государственной защиты однопартийности. Это особенно заметно сегодня, в 100-летнюю годовщину российских революций и 100-летие республиканского строя. Современная форма правления связана с эволюционировавшими традициями парламентаризма. Современный российский парламент – эффективный орган в системе власти в стране.

Следует отметить, что палаты Федерального собрания Российской Федерации полноценно реализуют свои полномочия и осуществляют системную координацию парламентских образований в субъектах Российской Федерации. Прежде всего, это Совет законодателей, использующий гибкие формы невмешательства в региональную компетенцию и коллективно согласованного эффективного межпарламентского взаимодействия. Россия выступает с инициативами по повышению эффективности форм парламентской дипломатии в международных делах.

Отечественный парламент представлен почти в двух десятках международных и региональных межпарламентских организациях. В 137-й Ассамблее Межпарламентского союза участвовали 161 делегация национальных парламентов и 12 межпарламентских объединений, 2 400 делегатов представляли 46 тыс. парламентариев и миллиарды жителей стран мира. В Межпарламентский союз были приняты парламенты еще трех стран (Узбекистана, Туркмении и Вануату); теперь их стало 176. Парламентская ассамблея Черноморского экономического сотрудничества

получила статус ассоциированного члена [8]. Председателем Межпарламентского союза была избрана представительница Мексики Габриэла Куэвас Баррон, а первым его заместителем стал К. Косачев – глава Международного комитета Совета Федерации. США продолжают не участвовать в работе этого объединения.

В Государственной Думе Федерального собрания Российской Федерации «продолжается полезная реформа» [9]. Представители Правительства Российской Федерации формируют половину пакета законодательных инициатив; над другой половиной трудятся палаты Федерального собрания и регионы. Решения серьезно продумываются, исходя из тех обязательств, которые поручены избирателями. За первый год работы Государственной Думы седьмого созыва было принято почти 600 законов. В процессе их утверждения требовались тщательная проработка и режим обратной связи с населением, в том числе через большие слушания. Перечислим наиболее известные законопроекты: о бессрочном продлении бесплатной приватизации жилья; о национальной платежной системе России и карте «МИР»; о борьбе с провоцированием в социальных сетях подростковых суицидов и др. Формируется новая практика рассмотрения законопроектов – закрепление концепции в первом чтении, согласно принятому Постановлению Государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации, где уточнен порядок их доработки ко второму и третьему чтениям. С Правительством Российской Федерации выстраиваются новые конструктивные отношения, которые закрепляются в Регламенте палаты. Это способствует повышению качества принимаемых решений, улучшается практика правоприменения.

Государственная Дума седьмого созыва начала работу с 2020 законопроектами, некоторые из которых были внесены еще в 1994–1995 годах. Их рассмотрение предусмотрено нормой Конституции (удалось сократить так называемые «законодательные завалы»). Остается около 800 законодательных инициатив от прошлых созывов; внесено 1 026 новых законопроектов [10]. Советом Федерации Федерального собрания Российской Федерации только в ходе весенней сессии 2017 года были приняты два конституционных и около 220 федеральных законов, проведено более 60 «круглых столов» и 17 парламентских слушаний. Сенаторы самостоятельно и в соавторстве с депутатами Государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации внесли 98 законопроектов [11].

Заметна тенденция к усилению контроля исполнительной ветви власти, а также инициативность в международном взаимодействии. Активизируется межпарламентское сотрудничество в рамках Содружества Независимых Государств, что связанно с 25-летием работы Межпарламентской ассамблеи. Уточним, что за время ее деятельности было подготовлено более пятисот модельных законов. Усиливается скоординированность межпарламентского сотрудничества в рамках палат Федерального собрания Российской Федерации, повышается эффективность парламентской дипломатии. Понимание демократии как общемировой, а не только «западной» идеи, характеризует отечественный парламентаризм. Должны учитываться культурные особенности народов при общем признании принципов, норм и стандартов, которые закреплены практикой [12]. У нашей страны есть богатый демократический опыт (100-летняя российская республика).

Возникает закономерный вопрос о соответствии подготовки специалистов как для регулярно обновляющегося состава выборных лиц, т.е. депутатов всех уровней (уточним, что представительные органы в современной России не имеют иерархической субподчиненности), а также помогающих им лиц (штатных и общественных помощников) и аппаратов законодательных собраний в регионах, палат Федерального собрания Российской Федерации. Делаются попытки организации общественных, в т.ч. экспертно-научных, советов [13]. Однако вопрос о качественной, в т.ч. целевой, подготовке специалистов для парламентской деятельности на официальном уровне не ставится. При этом не хватает депутатов-политиков с высоким уровнем компьютерной, языковой, коммуникационной подготовки, для того чтобы обеспечивать все возрастающую роль парламентской дипломатии.

8 По материалам открытия 137-й Ассамблеи Межпарламентского союза в Санкт-Петербурге (Россия), 14 октября 2017 года.

9 Володин В. Дискуссиям место. Российская газета от 19 октября 2017 года. С. 2.

10 Из речи Володина В.В. на Пленарном заседании в Государственной Думе Федерального собрания Российской Федерации 21 июля 2017 года при подведении итогов весенней сессии.

11 Председатель Совета Федерации Федерального собрания Российской Федерации В.И. Матвиенко подвела итоги весенней сессии 2017 года на встрече с журналистами парламентского пула (https://gov-news.ru/в-матвиенко-законодательные-инициативы).

12 «Всеобщая декларация о демократии», принятая на 161-й сессии Межпарламентского совета 16 сентября 1997 года на Кипре (см. Материалы конференций Межпарламентского союза. 1996–1999. М.: Изд. Государственной Думы. 2011. С. 147–150); Резолюция «К 20-летию Всеобщей декларации о демократии: общность нашего разнообразия» (обсуждена и принята на 137-й Ассамблее Межпарламентского союза в Санкт-Петербурге 14–18 октября 2017 года).

13 О создании Общественного Совета по законодательству объявило в ноябре 2017 года руководство Государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации. Обновляется научно-экспертный Совет в Совете Федерации Федерального собрания Российской Федерации.

Давно существует ряд вопросов: «Где кадры?», «Кто их заказывает?», «Кто планирует подготовку и финансирование кадров для развития?». Они были затронуты в Указе Президента Российской Федерации № 601 2012 года. Не так давно была объявлена инициатива Администрации Президента Российской Федерации об открытом интернет-конкурсе «Лидеры России». Отбор претендентов на государственную службу касается, в первую очередь, представителей исполнительной ветви власти, к которой в последнее время было много претензий со стороны общества. Прежняя парадигма представляла собой «лестничное продвижение». На новом этапе развития более востребованной представляется целевая подготовка, очень важно правильно отбирать резерв и его готовить.

Показателен, на наш взгляд, пример Красноярска. Недавнее назначение губернатором Красноярского края известного практика-парламентария привело к возобновлению проведения общекраевых съездов депутатов региона всех уровней, включая посланцев в палаты Федерального собрания Российской Федерации для обсуждения планов развития региона. Эта новация оказалась полезной. Однако она не отменяет значимости индивидуальной профессионализации тех лиц, кто уже пошел или намерен идти в публичную политику [14].

Заключение

Вызовы времени, высокие цели и задачи для будущего поколения российских парламентариев («цифровая экономика», правовое регулирование оборота криптовалют и т.п.), повышение роли России в межпарламентских объединениях в мире, что продемонстрировала 137-я Ассамблея Межпарламентского союза, обусловливают необходимость абсолютно другого взгляда на подготовку целевого резерва парламентариев. К примеру, в Австрии правовой режим государства обеспечивается во многом парламентской службой как специальным видом государственной службы. Не следует ли и в нашей стране уделить особое внимание развитию парламентаризма?

14 VIII Съезд депутатов Красноярского края. Парламентская газета от 3–9 ноября 2017 года. С. 160–170.

Литература

Бакушев В.В., Понеделков А.В. Проблема принятия высших политических решений: глобальное управление и парламентаризм. *Власть*. 2015. № 2. С. 11–18.

Лихачев В.Н. Дипломатия России: традиции и новеллы. *Международная жизнь*. 2017. № 6. С. 18–24.

Парламентаризм: обеспечение законодательных (представительных) органов власти. Учебник / под ред. В.В. Бакушева, В.Н. Лихачева. М.: Реал Принт, 2015. 744 с.

Политические системы современных государств: Энциклопедический справочник: В 4 т. Т. 4: Африка / МГИМО (У) МИД России, ИНОП; гл. ред. А.В. Торкунов; научн. ред. А.Ю. Мельвиль; отв. ред. М.Г. Миронюк, А.В. Малыгин. М.: Аспект Пресс, 2014. 560 с.

Политические системы современных государств: Энциклопедический справочник: В 4 т. Т. 2: Азия / МГИМО (У) МИД России, ИНОП; гл. ред. А.В. Торкунов; научн. ред. А.Ю. Мельвиль; отв. ред. М.Г. Миронюк, А.В. Малыгин. М.: Аспект Пресс, 2012. 599 с.

Колесников А. Путин. Прораб на галерах. М.: Изд-во «Э». 2017. 352 с.

Современные парламенты мира и развитие: государства Азии и Африки. Сер. «Альманах Парламентаризма». Т. 1. М.: Реал Принт, 2017. 170 с.

Фукуяма Ф. Сильное государство: Управление и мировой порядок в XXI веке. М., 2006. 220 с.

Shugart M.S., Carey J.M. Presidents and Assemblies. Constitutional design and electoral dynamics. Cambridge: Cambridge University Press, 1992. 316 p.

Siaroff A. Varieties of parliamentarism in the Advanced Industrial Democracies. *International Political Science Review*. 2003. Vol. 24. № 4. P. 445–459.

References

Bakuschev V.V., Ponedelkov A.V. The problem of making higher political decisions: global governance and parliamentarism. *Vlast.* 2015. № 2. P. 11–18. In Russian.

Fukuyama F. State-Building: Governance and World Order in the 21st Century. M., 2006. 220 p. In Russian.

Kolesnikov A. Putin. Foreman on the galley. M.: Izd-vo 'E'. 352 p. In Russian.

Likhachev V. N. Diplomacy of Russia: traditions and novels. *Mezhdunarodnaya zhizn*. 2017. № 6. P. 18–24. In Russian.

Modern Parliaments of the World and Development: the States of Asia and Africa. Series 'The Almanac of Parliamentarism'. Vol. 1. M.: Real Print, 2017. 170 p. In Russian.

Parliamentarism: procuring of legislative (representative) authorities. Manual / Ed. by Bakuschev V. V., Likhachev V. N.. M.: Real Print, 2015. 744 p. In Russian.

Political systems of modern states: Encyclopedic Guide: In 4 vol. Vol. 4: Africa / MGIMO (U) of the Ministry of Foreign Affairs of Russia, INOP; chief editor - Torkunov A. V., scientific editor - Melvil A. Y., executive editors: Mironyuk M. G., Malygin A. V.. M.: Aspekt Press, 2014. 560 p. In Russian.

Political systems of modern states: Encyclopedic Guide: In 4 vol. Vol. 2: Asia / MGIMO (U) of the Ministry of Foreign Affairs of Russia, INOP; chief editor - Torkunov A. V., scientific editor - Melvil A. Y., executive editors: Mironyuk M. G., Malygin A. V.. M.: Aspekt Press, 2012. 599 p. In Russian.

Shugart M. S., Carey J. M. Presidents and Assemblies. Constitutional design and electoral dynamics. Cambridge: Cambridge University Press, 1992. 316 p. In English.

Siaroff A. Varieties of parliamentarism in the Advanced Industrial Democracies. *International Political Science Review*. 2003. Vol. 24. № 4. P. 445–459. In English.