

УДК 342.5(470+571)

Пещеров Г.И., Тихонов А.И.*Московский государственный областной университет*

МОДЕРНИЗАЦИЯ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ КАК ФАКТОР ПОСТУПАТЕЛЬНОГО РАЗВИТИЯ ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ РОССИИ

Аннотация. В статье рассматриваются актуальные проблемы в развитии политической системы Российской Федерации. Особое внимание уделяется реформированию деятельности законодательной власти как фундамента системы государственного управления современного демократического государства. По мнению авторов, основной упор необходимо сделать на совершенствование процедуры комплектования законодательных органов власти. В работе изложены практические предложения по выработке новых квалификационных требований к кандидатурам, которые будут предполагать внедрение процедуры сдачи комплексного экзамена, подтверждающего депутатский образовательный минимум.

Ключевые слова: представительная власть; гражданское общество; политическая система общества; коррупция в органах государственной власти; депутатский образовательный минимум.

G. Pesscherov, A. Tikhonov*Moscow State Regional University*

MODERNIZATION OF REPRESENTATIVE AUTHORITIES AS A FACTOR OF PROGRESSIVE DEVELOPMENT OF POLITICAL SYSTEM IN RUSSIA

Abstract. The article discusses the current challenges in the development of the political system of the Russian Federation. Particular attention is paid to the reformatting of the legislative power as the foundation of the system of state management of a modern democratic state. According to the author, the main focus should be made on the improvement of the procedure of acquisition of legislative bodies. The paper presents practical suggestions for the development of new qualification requirements for candidates that will involve the introduction of the procedure of taking a comprehensive exam which would confirm the deputy's educational minimum.

Key words: the legislature, civil society, the political system of society, corruption in government, the deputy's educational minimum.

Современная политическая система Российской Федерации возникла в условиях всеобъемлющего социально-политического кризиса, ставшего следствием распада СССР. На рубеже XX-

© Пещеров Г.И., Тихонов А.И., 2014.

XXI столетий органы государственной власти комплектовались в условиях полномасштабного передела власти, проявлявшегося во вмешательстве представителей криминалитета в избирательные кампании и деятельность

различных министерств и ведомств. Парламент России – Федеральное собрание – функционировал в условиях политической нестабильности, отсутствия развитых общественных институтов. Понятия “демократия”, “плюрализм мнений” отождествлялись со вседозволенностью, взаимными оскорблениями и лоббированием коммерческих интересов. Депутаты Государственной думы и члены Совета федерации не пользовались в 1990-е гг. широкой поддержкой среди населения, что сказывалось на низкой эффективности функционирования всей политической системы страны. Предвыборные кампании по выборам депутатов I и II созывов Государственной думы характеризовались отсутствием цивилизованной политической конкуренции. Большинство кандидатов не обладало экономически обоснованными программами развития субъектов федерации и страны в целом [5, с. 50].

В начале 2000-х гг. политическое руководство государства реализовало ряд решений по укреплению вертикали власти. Важнейшим мероприятием стали административная реформа, касавшаяся оптимизации структуры федеральных органов исполнительной власти, и трансформация института Полномочного представителя Президента РФ в федеральных округах.

Однако функционирование современной политической системы общества далеко от совершенства, поскольку деятельность органов государственной власти подвержена негативному воздействию коррупционных факторов [4, с. 53]. Согласно статистике Министерства внутренних дел, за первое полугодие 2013 г. в России выявлено 29501 преступление

коррупционной направленности (за аналогичный период 2012 г. в стране было зафиксировано 34409 коррупционных преступлений) [5]. Несмотря на положительную динамику, общий уровень коррупции в стране остается довольно высоким, поскольку в отечественной управленческой практике фактически отсутствует персональная ответственность государственных служащих за противоправные действия коррупционного характера. Согласно отчету руководителя Счетной палаты РФ в 2012 г., в рамках расследования 164 эпизодов, материалы которых направлены в Генеральную прокуратуру, всего лишь 59 руководителей разного ранга отправлено в отставку [2]! Неоспоримым является тот факт, что абсолютно побороть коррупцию, особенно в столь экономически и политически неоднородном государстве, как Российская Федерация, невозможно, однако общественные организации и экспертное сообщество должны продолжить совместную выработку эффективной системы контроля над органами государственного управления, основной задачей которой станет не только выявление чиновников-коррупционеров, но и создание условий, при которых будут минимизированы риски, связанные с возникновением противоправных действий должностных лиц. В российскую политическую практику должен войти принцип всеобщей ответственности должностных лиц государственной гражданской службы, действие которого не будет носить ограничений в зависимости от положения того или иного чиновника во властной иерархии (подобная практика успешно реализуется в Германии, Франции, Японии) [1, с. 34].

Преодоление негативных явлений в политической жизни России сопряжено с дальнейшим укреплением вертикали власти. Учитывая роль представительных органов власти в современном демократическом государстве, модернизацию системы государственного управления следует начать с реформирования Федерального собрания России. По нашему мнению, действующий на сегодняшний день Федеральный закон в редакции от 23.12.2003 № 186-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания РФ» не соответствует принципам демократического государства и требует серьезной доработки. Основные направления реформирования законодательной базы по статусу парламентариев должны касаться введения новых требований к депутатскому корпусу, в которые следует включить следующие положения:

- необходимость проверки образовательного уровня парламентария;
- наличие необходимых профессиональных навыков в предполагаемой области законотворческой деятельности;
- нормативно-правовые требования к моральному облику кандидатов: отсутствие судимости, аморального поведения и антиобщественных склонностей.

Особое внимание следует уделить требованиям к образовательному уровню кандидатов. Необходимо разработать методику отбора депутатов всех уровней государственного и муниципального управления, предполагающую проверку образовательного уровня кандидата – сдачу депутатского образовательного минимума по осно-

во-экономической направленности [3, с. 58]. Данная методика будет предполагать проведение в предвыборный период, специально прописанный на соответствующем законодательном уровне, комплексного экзамена, который будут принимать профильные преподаватели вузов и независимые представители экспертного сообщества. В случае необходимости любой из кандидатов перед проведением комплексного экзамена может пройти в аккредитованных учебных заведениях специализированные курсы по подготовке к сдаче комплексного экзамена. Представим в виде некоторой систематизации перечень дисциплин, которые следует включить в комплексный экзамен (табл. 1).

Внедрение методики подтверждения депутатского образовательного минимума, предполагающей сдачу комплексного экзамена на соответствующем уровне управления, позволит выработать единые объективные требования к кандидатам в депутаты. Вышеприведенный перечень учебных дисциплин не является догмой и может незначительно корректироваться с учетом региональной специфики (уровень развития субъекта федерации или муниципалитета, национальные и религиозные особенности). Данная методика послужит гарантом профессионализма парламентариев, от которых зависит качество нормативно-правовой базы государства. Для обеспечения прозрачности осуществления процедуры комплексного экзамена следует организовать механизм проведения телевизионных и интернет-трансляций испытаний.

Анализируя современное функционирование органов представительной

Таблица 1

**Перечень дисциплин к сдаче комплексного экзамена
для подтверждения образовательного депутатского минимума**

Уровень государственного (муниципального) управления	Перечень дисциплин, входящих в Комплексный экзамен		Суммарное количество учебных часов для подготовки к Комплексному экзамену
Федеральный уровень (Государственная дума ФС РФ)	• Основы государственного управления	75 час.	195 часов
	• Государственное регулирование экономики	30 час.	
	• Основы социологии и политологии	30 час.	
	• Основы философии и культурологии	30 час.	
	• Правовые основы российского государства	30 час.	
Региональный уровень (Органы законодательной власти субъектов федерации)	• Основы региональной экономики и управления	65 час.	135 часов
	• Основы социологии и политологии	35 час.	
	• Правовые основы российского государства	35 час.	
Уровень органов муниципального управления (Советы муниципальных депутатов)	• Основы муниципального управления	65 час.	170 часов
	• Территориальное общественное самоуправление	35 час.	
	• Экономика муниципального хозяйства	35 час.	
	• Правовые основы российского государства	35 час.	

власти Российской Федерации, нужно также оценить деятельность экспертных советов при соответствующих парламентских комитетах. На данный момент законотворческая работа экспертного сообщества в значительной степени минимизирована. Функционирование экспертных советов носит декларативный характер, что, в конечном итоге, приводит к оторванности парламентских органов от гражданского общества. Необходимо переформатировать деятельность экспертных советов путем закрепления на законодательном уровне необходимости ежеквартальных консультаций депу-

татского корпуса с экспертами профильных комитетов [6, с. 73]. Данное нововведение позволит соединить законотворческую практику с наиболее прогрессивными идеями представителей научного сообщества и гражданских активистов.

Важнейшим критерием эффективности работы парламентария является взаимодействие с субъектом федерации, который он представляет. На сегодняшний день многие парламентарии в определенной степени пренебрегают региональной работой, проводя большую часть рабочего времени в столице. Для преодоления данной нега-

тивной тенденции необходимо внести поправку в Федеральный закон № 186-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания РФ», касающуюся введения нормы рабочего времени для нахождения члена Федерального собрания на территории избирательного округа, от которого он был избран (для депутата, прошедшего по партийным спискам, эта норма должна составлять не менее 25% от рабочего времени, а для депутатов, избранных по одномандатным округам – не менее 40%). Данная новация улучшит взаимодействие Федерального собрания с регионами в рамках законопроектной деятельности, а также позволит представителям народа не отрываться от каждодневных проблем самого народа. Несоблюдение нормы может повлечь за собой досрочное прекращение полномочий депутата.

Основным вызовом, стоящим перед развитием российского парламентаризма, является нарушение принципа разделения властей. Шарль Монтескьё в своем сочинении «О духе законов» писал: «Если власть законодательная и исполнительная будут соединены в одном лице или учреждении, то свободы не будет...» [2]. Российский парламент должен стать значимым субъектом политического процесса, влияющим на законотворческую деятельность и функционирование исполнительных органов власти. Отсутствие эффективного парламентского контроля над функционированием исполнительной власти является крайне негативной чертой современной политической системы России. В этой связи авторы считают целесообразным закрепить на законодательном уровне не толь-

ко обязательность ежегодных отчетов Правительства РФ перед Федеральным собранием, но и необходимость рассмотрения и реализации претензий парламентариев, вынесенных путем поддержания абсолютного большинства членов верхней или нижней палаты парламента Российской Федерации. Данное предложение позволит соблюсти принцип равновесности различных ветвей власти.

Одним из основополагающих критериев эффективности деятельности парламента является постоянная ротация парламентариев. Авторы считают необходимым реформировать систему избрания и функционирования нижней палаты Федерального собрания – Государственной думы РФ. Учитывая опыт государственного управления зарубежных стран, целесообразно было бы избирать Госдуму сроком на 6 лет с обновлением 1/3 состава каждые два года (подобная система применяется при избрании сената США). Данная система избрания позволит избежать коррупционных проявлений среди депутатов, послужит стимулом к активной парламентской деятельности, сохранив при этом преемственность в законотворчестве.

Вышеперечисленные меры и практические предложения по совершенствованию функционирования представительных органов власти не являются универсальным механизмом, который позволит исправить все недочёты в системе законодательной власти. Однако их реализация позволит выработать рациональный механизм модернизации как представительной, так и других ветвей власти всех управленческих уровней Российской Федерации.

ЛИТЕРАТУРА:

1. Монтескьё Ш. О духе законов [Электронный ресурс]. URL: http://www.modernlib.ru/books/monteske_sharl/. (дата обращения: 29.03.2014).
2. Отчет о работе Счетной палаты Российской Федерации в 2012 году [Электронный ресурс]. URL: ach.gov.ru/userfiles/tree/report-2012-1-tree. (дата обращения: 05.04.2014).
3. Пещеров Г.И. Застой в законодательной власти, или с чего начать реорганизацию властных структур современной России // Власть: Научно-политический журнал. – 2014. – № 1. – С. 58–60.
4. Пещеров Г.И. Современная Россия: проблемы и пути решения. – М.: МГОУ, 2012. – 114 с.
5. Статистика Министерства внутренних дел РФ. Состояние преступности – январь-ноябрь 2013 года [Электронный ресурс]. URL: <http://mvd.ru/Deljatelnost/statistics/reports/item/1388663/>. (дата обращения: 02.04.2014).
6. Тихонов А.И. Политологический анализ эволюции российского парламентаризма на рубеже XX-XXI столетий // Аспект: Научный журнал. – 2013. – № 4. – С. 72–75.