

О.И. ЗАЗНАЕВ*

**АППАРАТ ПАРЛАМЕНТА:
«НЕВОСПЕТЬЕ ГЕРОИ»¹**

Рец. на кн.: Christiansen T., Griglio E., Lupo N. (eds).
The Routledge Handbook of Parliamentary Administrations. –
London, NY: Routledge, 2023. – 800 p.

Для цитирования: Зазнаев О.И. Аппарат парламента: «невоспетые герои» (Рецензия) // Политическая наука. – 2024. – № 3. – С. 291–302. – DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2024.03.13>

«Справочник парламентских администраций издательства Рутледж» [Christiansen, Griglio, Lupo, 2023] – первое в западной научной литературе академическое издание, которое содержит систематический и всесторонний анализ парламентской администрации, которую в России принято называть «аппарат парламента»².

* **Зазнаев Олег Иванович**, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой политологии, Казанский (Приволжский) федеральный университет (Казань, Россия), e-mail: Oleg.Zaznaev@kpfu.ru

¹ «Невоспетыми героями» назвал сотрудников аппарата парламента бывший спикер палаты общин Великобритании Джон Беркоу. См.: McKee R. Who Are the ‘Unsung Heroes’ of Westminster? Results from a Survey of MPs Staff // *The Constitution Unit Blog*. – 2021. – April 30. – Mode of access: <https://constitution-unit.com/2021/04/30/who-are-the-unsung-heroes-of-westminster-results-from-a-survey-of-mps-staff/> (accessed: 1 May 2024).

² В тексте рецензии мы используем понятие «аппарат», кроме случаев прямых цитат из рецензируемой книги, где мы сохранили термин «администрация».

В аннотации этого объемного издания (800 страниц) говорится, что его уникальность связана с «широким спектром» охвата стран – все государства – члены Европейского союза, большинство стран – кандидатов на вступление в ЕС и ключевые либеральные демократии по всему миру (р. *half tittle*). Каждый аппарат национального парламента рассматривается единообразно: авторы предоставляют соответствующие факты, цифры и критический анализ в соответствии с общей структурой, обозначенной в начале книги. Кроме того, в справочнике освещается деятельность транснациональных аппаратов парламентов в различных регионах мира и содержится ряд сквозных глав, в которых рассматриваются такие ключевые вопросы, как политизация, профессионализация, цифровизация и европеизация аппарата парламента с попыткой сравнительного анализа национального опыта.

В подготовке книги принял участие интернациональный коллектив авторов – 77 ученых и практиков из почти 50 стран. Редакторами издания выступили Томас Кристиансен – профессор политологии и европейской интеграции Университета LUISS (Рим, Италия), Елена Григлио – высшее должностное лицо (*Senior Parliamentary Official*) Сената Италии и преподаватель сравнительного публичного права Университета LUISS, Никола Лупо – профессор публичного права и директор Центра парламентских исследований Университета LUISS.

В западной научной литературе крайне мало работ об аппарате парламента. В предисловии справочника авторитетный исследователь по вопросам парламента Филип Нортон (барон Нортон Лаут) указывает на «огромный пробел» в науке, на устранение которого направлена рецензируемая книга (р. xxiv). Действительно, интерес политологов к аппарату парламента всегда был крайне низким в силу разных причин – недооценки роли аппарата в процессах управления, игнорирования значимости аппарата в политике, а также разделения, с одной стороны, парламентских и законодательных исследований и, с другой стороны, исследований государственного управления, когда одни ученые сосредоточены на политических и конституционных аспектах парламентов, а другие – на государственном управлении в рамках исполнительной власти, и эти две категории исследователей не являются «сообщающимися сосудами».

Обычно аппарат парламента описывается в литературе как «невидимая сила», чиновники, которые «остаются в тени», чья «работа скрыта от глаз» и обладает «некоторой загадочностью»; роль аппарата «обычно игнорируется», «в значительной степени упускается из виду... в научных исследованиях» или в лучшем случае удостаивается «лишь незначительного научного внимания» [Otjes, 2023, р. 374]. Однако «образ безвестности» [Otjes, 2023, р. 374] аппарата парламента постепенно уходит в прошлое. Так, с середины 1970-х годов в США стал активно изучаться аппарат Конгресса. Сотрудники Европейского парламента являются второй наиболее изученной группой парламентских сотрудников в мире. Меньшее внимание было уделено исследователями аппарату Австралии, Великобритании, Италии, Канады, Франции, ФРГ и Чешской Республики [Otjes, 2023]. Однако сравнительных исследований аппаратов парламента глобального или регионального масштаба нет, за исключение работ по странам Евросоюза. Поэтому выход в свет рецензируемой книги представляется своеевременным.

Аппарат парламента – важный объект исследования. Решающее значение для качественного управления парламентом имеет административная поддержка депутатов. Парламент и его аппарат – «сиамские близнецы», неразрывно связанные между собой (р. 153). Справедливая критика упрощенного понимания парламента содержится в главе, посвященной парламентской дипломатии (гл. 6): «...парламенты как институты часто рассматриваются как просто пустая сцена, на которой разыгрывается политическая драма. Это похоже на то, как если бы мы рассматривали миланский театр Ла Скала просто как место, где можно напрокат сыграть спектакль» (р. 90). Конечно, славу театра составляют его ведущие солисты, но без помощи большого персонала работников сцены, костюма, декораций, света и звука ни один даже самый талантливый актер «не выстрелит». Не случайно «театр начинается с вешалки». То же самое в политике: парламент – это не просто место столкновения политических партий и деятельности ярких политиков, но и так же, как театр «начинается с вешалки», парламент «начинается» с сотрудников аппарата, активно помогающих депутатам и как гардеробщицы театра формирующих позитивный образ легислатуры и ее членов.

Какова структура справочника и логика авторов? Книга состоит из трех частей, разделенных на 59 глав. Начинается работа с

введения, в котором редакторы издания ставят исследовательскую проблему, показывают значимость изучения аппарата парламента, объясняют структуру книги, обосновывают применение сравнительного анализа аппаратов парламента, раскрывают современные вызовы парламенту и его аппарату.

Часть I «Комплексный анализ парламентской администрации» состоит из 7 глав, в которых обсуждаются некоторые ключевые проблемы, общие для современных аппаратов парламента: влияние различий между президентской и парламентской системами на аппарат парламента (явного влияния формы правления на структуру и функционирование аппарата парламента авторами не обнаружено), внутренняя административная структура и взаимоотношения спикера парламента и аппарата, особенности управления бикамеральными парламентами (авторы не смогли найти универсальное правило, лежащее в основе административного устройства двухпалатных парламентов (р. 70)), европеизация аппаратов парламента, парламентская дипломатия (как говорится в книге, «необычайно скользкая концепция» (р. 89)) и содействие транснациональной парламентской работе (в глобальном и европейском контекстах), цифровизация парламента, проведение научной экспертизы в ходе парламентской деятельности. Следует подчеркнуть, что часть I – самая интересная в книге, поскольку в ней содержатся обобщения по множеству стран, и она является наиболее академичной и дискуссионной.

Самая объемная в книге – часть II «Администрации национальных парламентов»: в ней 49 глав. По мнению редакторов и авторов книги, изучение такого большого количества стран ценно по ряду причин.

Во-первых, по абсолютному большинству стран знания об аппарате парламента были ограничены или вообще отсутствовали, по крайней мере на английском языке (р. 2).

Во-вторых, авторы глав, посвященных конкретным странам, следовали единому подходу при изложении материала. В каждой главе рассматриваются следующие аспекты:

- 1) историческая эволюция парламентской администрации;
- 2) ключевые организационные аспекты, включая вопросы иерархии и ресурсов;
- 3) роль администрации в контексте парламентской работы;

4) участие в управлении межинституциональными и внешними связями;

5) текущие проблемы, стоящие перед парламентской администрацией, включая, в частности, реакцию на пандемию Covid-19 и ее влияние на работу парламента (р. 3).

В-третьих, этот анализ имеет также диахроническое измерение, поскольку в различных главах представлена историческая траектория парламентской администрации и показаны изменения, произошедшие с течением времени (р. 3).

Что общего и особенного в организации и функционировании аппаратов парламента в разных странах? Авторы акцентируют внимание читателя на нескольких переменных: численность персонала аппарата парламента, которая значительно варьируется между странами; степень его бюджетной автономии, являющаяся «одним из ключевых факторов, поддерживающих независимость парламентов по отношению к исполнительной власти»; внутренние административные правила, касающихся набора персонала, организации работы аппарата, его ролей и функций, управление аппаратом, включая политический контроль и надзор (р. 6–9). Авторы показывают большое разнообразие аппаратов парламентов в мире и при этом отмечают, что им «трудно определить общие для всех эталонные модели» (р. 12).

Наконец, в части III «Транснациональное измерение парламентской администрации» всего две главы – «Администрация Европейского парламента» и «Глобальные и региональные перспективы транснациональных администраций».

Особенностью книги является отсутствие заключительной главы, которая обобщала бы весь предыдущий эмпирический материал. Нехватку завершающей части, которая чувствуется после прочтения глав по конкретным странам, следует признать недостатком. Сами авторы объясняют это тем, что необходимые сравнительные обобщения сделаны в части I, которая предшествует материалу по странам. Тем самым, на наш взгляд, логика изложения «от кейсов к обобщениям» нарушается.

Остановимся на некоторых заслуживающих внимания положениях книги.

Авторы говорят о двух моделях аппарата парламента – бюрократической и кадровой. Бюрократическая модель (большинство европейских парламентов, парламенты Южной Кореи, ЮАР,

Мексики) предполагает наличие централизованного административного аппарата в парламенте, отбираемого посредством различных процедур набора кадров, что обеспечивает парламентским чиновникам постоянную должность, независимую от политики. Институционализация, централизация, политическая нейтральность, автономия от политической сферы и иерархическая организация являются основными характеристиками бюрократической модели, которая является ведущим решением во всем мире (р. 13). Кадровая модель (США, Аргентина, Бразилия) основана на децентрализованном подходе, при котором сотрудники лично подчиняются отдельным депутатам или политическим группам, а также ограниченному числу беспартийных чиновников, нанимаемых в рамках публичного конкурса на постоянные должности (р. 13). Существует также гибрид двух административных моделей, в частности в Европейском парламенте.

Редакторы и авторы книги выделяют пять современных вызовов парламенту, которые подробно обсуждаются в различных главах справочника (р. 9). Можно сказать, что это сквозные темы, вокруг которых идет изложение материала по каждой стране.

Во-первых, на парламенты оказывается все большее давление со стороны общества с целью добиться большей прозрачности легислатуры, которая необходима для того, чтобы граждане имели возможность внимательно следить за деятельностью избранных ими представителей и оценивать поведение депутатов, а также для налаживания прямого взаимодействия парламента с гражданами (р. 10). Во-вторых, другой областью растущего значения, которая предъявляет повышенные требования к аппарату парламента, является парламентская дипломатия и Межпарламентский союз. В-третьих, сегодня необходимо обеспечение безопасности парламентов на фоне ряда событий (нападения на Капитолий США 6 января 2021 г. и парламент Бразилии 8 января 2023 г.; ультраправый протест перед Рейхстагом в августе 2020 г.; ограбление банка в Европейском парламенте в 2009 г.). В-четвертых, парламенты вынуждены заниматься обеспечением безопасной среды для хранения и передачи данных в условиях активизации кибератак. В-пятых, помимо кибербезопасности, цифровая трансформация ставит новые задачи перед аппаратами парламентов.

Цифровизация – это процесс, затрагивающий все аспекты административной работы легислатуры. Вследствие цифровизации,

считают авторы книги, аппараты парламентов призваны играть новые роли (р. 5), что предполагает их радикальное изменение. Ряд стран начал цифровые реформы давно, другие опоздали в ответе на цифровой вызов, но для них пандемия стала ускорителем цифровизации как в области административных процедур и повседневной практики, так и в области политической деятельности и связей с общественностью (р. 11).

В главе «Парламентская администрация перед цифровым вызовом» говорится о том, что революция в сфере ИКТ не оставила без внимания ни одну парламентскую функцию – законодательную, контрольно-надзорную (контроль над правительством), кадровую (назначение министров, глав ведомств и судей), коммуникационную (общение с гражданами и обмен информацией) (р. 107). ИКТ изменили способы управления данными и проведения исследований, способы подготовки и распространения парламентских документов, поддержку работы парламентских органов (пленарных заседаний, комитетов, групп, делегаций и т.д.), повседневную жизнь членов парламента (ведение личных сайтов депутатов, присутствие в социальных сетях, подготовка информационных бюллетеней, общение с избирателями), способы общения законодательных органов с внешним миром (р. 108–109).

В главе «Парламентская администрация и осуществление научной экспертизы» верно подчеркивается, что ни одна из основных парламентских функций не может осуществляться должным образом без адекватных знаний и информационных ресурсов в современном «обществе знаний» и «информационном обществе» (р. 121). Следует солидаризироваться с авторами в том, что вопрос о соотношении научного знания и политического решения является одной из центральных проблем современной жизни (р. 131). Более века назад Макс Вебер определил ученого и политика как две противоположные фигуры с разными миссиями, ценностями и целями. Идея оппозиции науки политике неоднократно излагалась рядом мыслителей. Авторы книги уверены в том, что «современность подтвердила необходимость непрерывной связи между наукой и принятием политических решений» (р. 132). Влияние экспертов на принятие политических решений растет, считают авторы книги, и часто стираются границы между наукой и политикой, делая последнюю более «технократической». При это они отмечают, что недавняя пандемия сделала отношения между этими двумя

сферами еще более проблематичными, поскольку решения, беспрецедентные в отношении основных свобод граждан, были приняты на основе имеющихся научных данных о распространении эпидемии. Появление Covid-19 продемонстрировало, что научные исследования в силу своего статуса неспособны установить абсолютные истины. С другой стороны, пандемия также подчеркнула абсолютную необходимость для политиков обращаться к научным данным, чтобы обеспечить легитимность чрезвычайно трудных решений, особенно когда общественность подвергается влиянию дезинформации и «фейковых новостей» (р. 132).

В книге высказана интересная мысль о том, что по сравнению с другими ветвями власти (исполнительной и судебной), парламентам приходится решать сложные взаимоотношения между политикой и знаниями весьма специфическим образом (р. 132). Действительно, как нам представляется, применение экспертных и научных знаний в парламенте отличается от их применения органами исполнительной власти и судами. Правительство исходит в идеале из абсолютной рациональности экономических и прочих знаний и опирается на наиболее научно проверенный вариант политico-управленческого решения. Суд в своей деятельности также руководствуется одним верным в научном (юридическом) решении. Ни тот ни другой орган, как правило, принимая во внимание научные выкладки, не апеллирует к политическим интересам: правительство действует рационально и эффективно, а суд судит по закону. Мы полагаем, у парламента характер его взаимоотношений с наукой гораздо сложнее, чем у правительства и суда: он является институтом, который отражает интересы в обществе и принимает решения, исходя из политических соображений. Но не всякое политическое решение является научно обоснованным. Отсюда возникает противоречие между необходимостью отражения общественных интересов парламентом и принятием решений, которые прошли экспертизу. Парламент должен обеспечить баланс между конфликтующими интересами, с одной стороны, и обоснованностью принимаемых им решений – с другой.

Рецензируемая книга – актуальная и многоплановая работа, которая на сегодняшний день не имеет аналогов в политической науке. Тем не менее с некоторыми подходами авторов к изучению аппаратов парламента и их мнениями трудно согласиться.

1. Главы по странам неравноценны с точки зрения объема и содержания. К сожалению, в книге есть описательные главы, в которых дается подробная, но преимущественно справочная информация об аппарате парламента конкретной страны (правовая информация, статистика, описание устройства и т.п.), которая подается в нейтральном или позитивном ключе (главы по Италии, Кипру, ФРГ, Хорватии, Чешской Республике и др.). Возможно, эти «огрехи» связаны с привлечением большого числа авторов книги, недостатком специалистов по конкретным странам или с обращением к чиновникам, обладающим бюрократической логикой изложения («сухие» справки аппарата). К счастью, в книге есть немало страноведческих глав, в которых мы находим глубокий и проблемный анализ.

2. В книге отсутствуют практически целые континенты и регионы. В частности, Азия представлена только Индией, Южной Кореей и Японией, Африка – Тунисом и ЮАР, Латинская Америка – Аргентиной, Бразилией и Мексикой, исламский мир – Тунисом и Турцией. Нет ни одной страны из Южной и Юго-Восточной Азии, Африки южнее Сахары, Центральной Америки. Искушенному читателю было бы интересно прочесть главы, скажем, о Ливане, Египте, Ираке, Индонезии... Кроме Латвии, Литвы и Эстонии в книге нет ни одной страны постсоветского пространства, Россия также отсутствует в исследовании. Объяснение редакторов таково: «наш научный интерес и, следовательно, тема настоящего справочника – в основном сосредоточены на демократических государствах» (р. 2). Однако им можно возразить, сказав, что, во-первых, не все демократические страны включены в выборку, и, во-вторых, проблематика аппарата парламента – это преимущественно процедурные, организационные и технические вопросы его деятельности, и излишне политизировать аппарат парламента не стоит. Редакторам-составителям книги следовало бы подумать о включении нескольких стран из иных религиозно-культурных, цивилизационных и политических пластов, показав «мозаичность» парламентских аппаратов мира. Это сделало бы книгу гораздо более разнообразной по содержанию и действительно сравнительной.

3. Редакторы книги в предисловии и введении заявили о «сравнительном измерении большего числа парламентских администраций» (р. xxvi), уникальной «сравнительной перспективе» издания (р. 2, 4, 6), а также о том, что «сравнительный анализ дан-

ных, содержащихся в различных главах по конкретным странам, демонстрирует ряд общих и различных черт» аппаратов парламента (р. 6).

Авторы пошли по простому пути последовательного описания аппаратов парламентов стран один за другим, фактически не проводя сравнения. Они использовали так называемый субстанционально-эмпирический подход, который заключается в изучении отдельных стран в отрыве друг от друга и без концептуального обобщения. Однако описание политических феноменов «подряд» не может быть приравнено к сравнению их «друг с другом». Процедура сравнения предполагает, как справедливо заметил М.В. Ильин, *«ко-по-ставление»*, когда вещи или явления ставятся рядом, затем они *«делаются равными»* – *c-равниваются*; при этом выявляются *c-ходства* – *«перемещения в одно место»* – и *co-в-падения* – *«наложение друг на друга»*, равно как и *раз-личия* – *«умножение ликов»*, т.е. масок, обликов чего-то единого [Ильин, 2001, с. 164].

Рецензируемая книга, как было сказано выше, начинается с восьми глав общего характера (нечто вроде теоретического вступления в сравнительный анализ), затем следует описание 50 кейсов (включая Европарламент), и на этом книга заканчивается. Прямого сопоставления кейсов авторами проведено не было. Справедливости ради следует сказать, что в рецензируемой книге (в главах 1–5) есть фрагменты сравнительного анализа ряда аспектов аппаратов стран. Но систематического и полного сравнительного анализа 50 кейсов (49 стран и Евросоюза в целом) не сделано. Следовательно, данную книгу трудно считать действительно сравнительной. Скорее всего, она дает лишь богатый материал для проведения дальнейшего сравнительного исследования, о чем авторы верно замечают: *«сбор сопоставимых данных о большом количестве национальных и, в случае Европарламента, – наднациональных систем облегчает сравнительный анализ, категоризацию различных моделей и получение более общих выводов»* (р. 3).

4. На наш взгляд, авторами не раскрыта важная проблема политической роли аппарата парламента. Речь идет о фактической, а не юридической роли. С точки зрения права большинство аппаратов парламента интерпретируют свою роль как *«неполитизированную и беспартийную»* (р. 8): правила запрещают парламентским служащим публично поддерживать ту или иную политическую партию или кандидата. В ряде мест книги заявляется, например,

что аппарат парламента Бельгии «вообще не участвует в разработке политики» (р. 153), «степень политизации» аппарата палаты депутатов Люксембурга низкая (р. 348).

Однако авторы книги признают наличие проблемы и пишут о том, что отношения между аппаратом парламента и политикой варьируются «от ситуации полного административного нейтралитета до сильной партийной принадлежности и политизации» (р. 7). Так, в частности, в главе по ЕС они указывают на баланс между независимостью и степенью политизации Секретариата Европарламента, что, по их мнению, является «чувствительным вопросом» (р. 729).

При чтении книги закономерно возникает ряд вопросов. Является ли аппарат чисто административным органом, или он вовлечен в политику? Влияет ли аппарат на решения, принимаемые депутатами, и каково это влияние? Политизируется ли аппарат парламента, и если да, то в чем это проявляется и каковы последствия этого процесса? Ответов на эти вопросы мы, к сожалению, в книге не находим.

В главе по Бельгии П.Д.Дж. Кабур и П. Попелье в постановочном плане рассуждают о «тонкой грани между политикой и администрацией» (р. 157) и приводят пример из недавней практики бельгийского парламента. В декабре 2018 г. крупнейшая фланандская политическая партия вышла из правительственный коалиции, превратив тем самым кабинет в правительство меньшинства. Возник острый политический вопрос, разделивший ученых-конституционалистов: следует ли считать, что тем самым возникло новое правительство? Если да, то тогда следует просить палату представителей о новом вотуме доверия. Департамент по правовым вопросам и парламентской документации палаты представителей Бельгии дал юридическое заключение, в котором утвердительно ответил на интересовавший всех вопрос. Это заключение было отвергнуто одними и одобрено другими депутатами в ходе последовавших пленарных дебатов. Через неделю правительство ушло в отставку (р. 157–158).

«Справочник парламентских администраций издательства Рутледж» позволит читателям лучше понять роль аппарата парламента в процессе управления и в системе принятия политко-управленческих решений, а практикам даст богатейший материал об уникальном опыте деятельности аппаратов парламента в чет-

верти стран мира. Книга будет полезна специалистам в области законодательных исследований и изучения парламента, тем, кто занимается вопросами государственного управления, цифровизации государственных органов, политического участия граждан, форм государственного правления, а также политическим компартивистам и всем политологам.

«Невоспетые герои» теперь оказались «воспеты» учеными и практиками. Читатель имеет возможность ознакомиться с длинной «песней», а исследователи – продолжить «песнь» на свой лад и манер…

O.I. Zaznaev*
Parliamentary administration: ‘unsung heroes’ (Review)

For citation: Zaznaev O.I. Parliamentary administration: ‘unsung heroes’ (Review). *Political science (RU).* 2024, N 3, P. 291–302.
DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2024.03.13>

References

- Christiansen T., Griglio E., Lupo N. (eds). *The Routledge handbook of parliamentary administrations.* London, NY: Routledge, 2023, 800 p. DOI: <https://doi.org/10.4324/9781003181521>
- Ilyin M.V. Comparative Political science: scientific comparison in political knowledge system. *Polis. Political studies.* 2001, N 4, P. 162–175. (In Russ.)
- Otjes S. What explains the size of parliamentary staff? *West European politics.* 2023, Vol. 46, N 2, P. 374–400. DOI: <https://doi.org/10.1080/01402382.2022.2049068>

Литература на русском языке

- Ильин М.В. Сравнительная политология: научная компартивистика в системе политического знания // Полис. Политические исследования. – 2001. – № 4. – С. 162–175.

* Zaznaev Oleg, Kazan Federal University (Kazan, Russia), e-mail: Oleg.Zaznaev@kpfu.ru