



Электронная библиотека  
Гражданское общество в России

---

**К. А. Пунина**

Проблемы взаимодействия  
представительной власти и  
общества в законотворческом  
процессе

Электронный ресурс

URL: [http://www.civisbook.ru/files/File/Punina\\_Problems.pdf](http://www.civisbook.ru/files/File/Punina_Problems.pdf)

Перепечатка с сайта НИУ-ВШЭ  
<http://www.hse.ru>

URL: <http://www.civisbook.ru>

К. А. Пунина

# Проблемы взаимодействия представительной власти и общества в законотворческом процессе



Законодательное Собрание – постоянно действующий высший и единственный орган законодательной власти в регионе. Парламент является одним из основных субъектов в законотворческом процессе. Законодательное Собрание разрабатывает и принимает законы не единолично, а в результате взаимодействия с другими ветвями власти, а также с внешним по отношению властной системы актором – с обществом, причем как с институтами гражданского общества, так и с неструктурированной его частью.

Кроме того, Законодательное Собрание – представительный орган власти. Представительство интересов в условиях демократии должно представлять собой непрерывный процесс взаимодействия легислатуры и избирателей. Эффективность такой связи, помимо прочего, определяется характером и процедурой продвижения групповых интересов. Имеется в виду возможность представительства и продвижение интересов, в т.ч. через механизмы законодательной инициативы представителей общества: бизнеса, некоммерческих негосударственных организаций, граждан.

Сотрудничество государственных институтов с гражданским обществом, в том числе через диалог с широким кругом общественных организаций, имеет значение для поддержания стабильности, снижения социальных рисков, социальной напряженности, успешного проведения региональной и государственной политики, в том числе социальных реформ.

В этой связи необходимо обратить внимание на такие вопросы как: «Насколько эффективно и значимо участие общества в процессе законотворчества?», «Насколько активно его представители включаются в этот процесс?», «Каков характер взаимодействия легислатуры и третьего сектора?». При этом важен акцент на политике представительного органа

власти по отношению к институтам гражданского общества. Деятельность институтов гражданского общества в этом процессе заслуживает отдельного исследования.

Проблему взаимодействия представительной власти и общества можно рассматривать в двух основных аспектах. С одной стороны, представительство интересов общества в законодательстве. Насколько оно широко и адекватно в пермском региональном парламенте?

Здесь речь, конечно, должна идти ни о численности парламента, а о его качественном составе. Хотя низкая численность парламента и связана со степенью его представительства - слишком большие избирательные округа и слишком много избирателей представляет каждый конкретный депутат. Парламент - единственный орган, где могут быть представлены интересы регионального сообщества, поэтому баланс этих интересов должен лежать в основе формирования парламента.

В том виде, в котором в настоящее время действует законодательство — это своего рода элитный клуб. Во всех трех созывах в ней работают представители крупной промышленности, а сегодня еще и среднего бизнеса. В настоящее время в Законодательном Собрании подавляющее число депутатов — бизнесмены, директора крупных предприятий области. Т.е. они обеспечивают бизнесу участие в законотворческом процессе, защите своих прав во власти. Но, как показывают наблюдения, в процессе обсуждения социально-ориентированного законодательства, депутаты оказываются на очень тонкой грани между социально ответственной политикой и бизнесом. Если последний оказывается социально безответственным, а преследует свои корпоративные интересы, то судьба законопроекта не завидна. Это происходит довольно часто, например при обсуждении на пленарном заседании законопроекта о квотировании рабочих мест для граждан, особо нуждающихся в социальной защите.

По другому делу обстоит с представительством в Законодательном Собрании выходцев из социальной сферы. Таковых в парламенте всегда было меньшинство, а ныне лишь один — бывший врач Б.И. Светлаков.

Очевиден вывод, что представительство в региональном парламенте весьма непропорционально. Из практики других государств и нашего прошлого мы знаем рецепт решения данной проблемы в процедуре введения льгот при составлении списков кандидатов. Представители же власти считают, что имеющиеся показатели представительства общества в парламенте — это выбор самого общества.

Институционально проблема представительства в парламенте решается и за счет деятельности Комитета по социальной политике и правам человека Законодательного Собрания.

В первом созыве этот Комитет был самым малочисленным. В его состав входили всего 8 человек. Возглавлял его главный врач областного диспансера «Фтизиопульмонология» Б. Светлаков. Туда входили две женщины – Р. Крюкова (директор школы) и Л. Густокашина (Начальник управления по делам образования и молодежи администрации Индустриального района г. Перми). Начальник УВД г. Перми Н. Салахов, врачи Н. Зайцев и Г. Семков, и два бизнесмена И. Веселков и А. Гаврилов также были членами социального комитета.

Во втором созыве его состав уже расширился - 12 депутатов (максимально возможное число). Это было связано с тем, что ряд депутатов- крупных бизнесменов (П. Анохин (ныне депутат Государственной Думы ФС РФ), А. Кац (ныне Сити-менеджер областного центра), И. Неустроев (председатель фракции СПС в ЗСПО), О. Чиркунов (губернатор Пермского края)) по результатам голосования не попали в комитет по бюджету. Они поставили перед собой задачу влиять на областной бюджет через свой комитет. Депутаты социального комитета занимали консолидированную позицию, и очень тщательно работали над областным бюджетом по вопросам, касающимся социальной политики. В результате чего, социальный комитет во втором созыве имел репутацию наиболее влиятельного. В этом созыве стали говорить, что бюджет носит социальную направленность.

Качественно комитет состоял из пяти руководителей крупных финансово-промышленных предприятий, троих депутатов, в т.ч. и заместителя председателя И. Неустроева, работавших на постоянной основе в парламенте. Председателем комитета был начальник УВД г. Перми А. Каменев, затем (после избрания А. Каменева на пост мэра г. Перми) Б. Светлаков. В состав комитета также входили два главных врача и исполнительный директор фонда обязательного медицинского страхования. Обе женщины – депутаты Законодательного Собрания – входили в состав социального комитета.

В третьем созыве Комитет по социальной политике и правам человека насчитывал 10 депутатов, четверо из которых работали на профессиональной постоянной основе. Остальные 5 человек являлись бизнесменами. Вместе с изменением количественного и качественного состава социального комитета падает эффективность его работы.

Еще один важный вопрос представительства – круг субъектов законодательной инициативы. Если в парламенте нет представителя

ваших интересов, то у вас должна быть возможность внесения в парламент законопроекта поправок к законопроекту, в которых бы защищались Ваши права, учитывались интересы. В Прикамье правом законодательной инициативы обладают представители органов государственной и муниципальной власти. И если партийные организации через соответствующие депутатские группы (при условии, что таковые есть в парламенте) могут влиять на процесс разработки и принятия решений в регионе, то неполитические общественные организации - нет. Имеются в виду, прежде всего, организации третьего сектора. Поскольку представители общественности не являются в Прикамье субъектами законодательной инициативы, поэтому они могут подавать свои предложения только через ограниченный круг лиц, да и то, только в том случае, если среди них найдется желающий «лоббировать» эти интересы. А это существенно ограничивает возможности общества по защите своих интересов и прав в законотворческом процессе.

Однако и при таком представительстве, Законодательное Собрание решает социальные вопросы – защищает интересы общества, гарантирует защиту прав граждан. За последние 4 года оно активизировало свою работу по созданию социально ориентированного законодательства.\* Как показывают наблюдения, а также высказываемые рядом экспертов мнения, это связано с несколькими причинами. Прежде всего, в последнее время Пермский край взял курс на повышение своей инвестиционной привлекательности. Именно в рамках этого процесса в 2003 г. была принята Стратегия социально-экономического развития Пермской области. Стратегия предполагала принятие целого пакета социальных законов.

В настоящее время заканчивается разработка программы социально-экономического развития Пермского края на 2007-2010 гг. В ближайшее время начнется ее рассмотрение в Законодательном Собрании. Основным исполнителем работ выступил Пермский государственный университет, заказчиком краевая администрация. В

---

\* Если рассмотреть вопрос о том, какая тематика преобладает в работе представительного органа пермского региона, проанализировав повестку дня ЗСПО за десять лет (с 1994 по 2004 гг.), можно говорить о преобладании в ней вопросов административно-политического характера, бюджетных и организационных. Так, на долю так называемого социально-экономического блока (включая бюджет, финансы, инвестиции, социальную сферу, экологию, аграрный сектор и предпринимательство) совокупно приходится 35%. Если учитывать только социальную сферу, то за 10 лет показатель – около 11%, за третий созыв – 16,6%. Положительная динамика, безусловно, есть, но она недостаточна для того, чтобы отказаться от тезиса о том, что применительно к Прикамью следует говорить о «пониженном» инновационном тоне законодательной деятельности. Безусловно, ситуация должна быть изменена коренным образом.

программе декларируется принципиально новый, по сравнению с действующим, принцип взаимодействия власти и общества. Власть приходит к пониманию того, что достижение устойчивого социально-экономического развития Пермского края, повышение качества жизни граждан, определяются не только качеством самой власти, но в немалой степени и взаимодействием власти и общества. Налаживание взаимодействия со стороны власти имеет целью привлечение общества, его отдельных наиболее активных групп, граждан к партнерскому участию. Без заинтересованного участия граждан собственные усилия власти не дадут желаемого результата. Единственно возможной формой взаимодействия власти и общества в современных условиях выступает диалог, смысл ведения которого для власти состоит в актуализации самодеятельной активности людей.

Одним из механизмов налаживания подобного диалога между властью и обществом служит участие представителей общества в выработке властных решений. Основным механизмом взаимодействия Законодательного Собрания и общества является участие заинтересованных сторон в проводимых законодательством на разных этапах законотворческого процесса мероприятиях - заседаниях рабочих групп и комитетов, депутатских слушаниях, круглых столах. Комитеты создаются исключительно из числа депутатов, а в рабочие группы входят также и представители исполнительных органов власти. На заседаниях рабочих групп идет подготовка законопроекта ко второму чтению. В рамках данной работы депутаты рассматривают поступающие к законопроекту поправки, предложения и замечания. Авторами поправок могут выступать только субъекты законодательной инициативы, к которым не относятся представители общественности. Последние могут присутствовать на заседаниях рабочих групп и комитетов, и даже принимать участие в обсуждении, правда, по особому разрешению. В последние годы в работе групп по социальному законодательству принимает участие Уполномоченный по правам человека в Пермском крае. Представители Пермского областного совета профсоюзов ежегодно принимают участие в работе над областным бюджетом. Но участие такое всегда лишь формальность, поскольку правом решающего голоса обладают лишь представители органов власти. Сами же решения по законопроектам принимаются исключительно членами рабочей группы, хотя на них влияет и присутствие заинтересованных лиц, и прозвучавшие во время заседания мнения и аргументы.

Другая форма участия общества в деятельности областного парламента - депутатские слушания и круглые столы. Они назначаются

специальным решением Законодательного Собрания и проводятся по наиболее значимым и противоречивым вопросам социальной сферы. По результатам депутатских слушаний и круглых столов принимаются рекомендации, которые учитываются в процессе работы над законопроектами. Отмечу, что депутатские слушания и круглые столы имеют значение на этапе концептуального определения будущего закона, при определении проблемных моментов и стратегии решения той или иной задачи.

Все выше изложенное иллюстрирует то, как Законодательное Собрание как представительный и законодательный орган власти использует общественный потенциал в виде законодательных инициатив и участия в выработке властных решений в социальной сфере, в сфере защиты прав граждан. Обратной стороной проблемы служит готовность общества к такому участию. Важно понимать, насколько общество активно использует предоставленные механизмы, включается в законотворческий процесс. И насколько принимаемые в конечном итоге нормативные акты соответствуют ожиданиям общества? Те ли права в реальности защищаются?

Важным индикатором в этом вопросе служит участие общества в тех мероприятиях, которые проводит Законодательное Собрание. Составление списка участников подобных мероприятий – процедура, ничем не регламентированная, и отдается на откуп организаторам круглых столов и слушаний. При этом стоит обратить особое внимание на тот факт, что при рассмотрении различных по тематике вопросов, активность представителей общественности существенно отличается. Как показывают наблюдения, что самыми «популярными», наиболее посещаемыми, становятся те мероприятия Законодательного Собрания, на которых рассматриваются вопросы финансирования. Это, прежде всего, бюджет области, областные целевые программы, квотирование рабочих мест для отдельных категорий граждан, льготы и денежные дотации населению. Если же на депутатские слушания выносятся какой-то специфический вопрос, например законопроект «О тишине», то состав его участников и количественно и качественно отличается. В таких заседаниях участвуют, как правило, только люди, имеющие к данной теме непосредственное отношение. Также не слишком активно участие общества в вопросах установления определенных правил поведения, взаимодействия друг с другом, с властью. Думается, что в таких взаимоотношениях до сих пор предпочтительным является более неформальные, негласные стратегии.

Другая проблема, с которой сталкиваются обе стороны, заключается в том, что требования представителей общества зачастую, кроме эмоциональной составляющей, не имеют под собой конструктивных предложений. Незнание, а порой и игнорирование представителями общества формальных условий, действующего федерального законодательства, правил игры, мешает налаживанию диалога между властью и обществом. С одной стороны, здесь есть вина и представителей общества – неумение и незнание приводит к различного рода протестам и митингам у стен Законодательного Собрания и в зале пленарных заседаний, когда отдельные представители общественности выкрикивают оскорбления в адрес депутатов и забрасывают их листовками. С другой стороны, власть посредством гражданского образования должна научить компетентному и ответственному участию в политической жизни, дать необходимые знания и навыки для участия в общественно-политических процессах.

Еще одной важной составляющей проблемы участия общества в процессе законотворчества выступает информированность общества о принятых Законодательным Собранием решениях, о стадиях рассмотрения того или иного законопроекта, возможности принять участие в каком-либо мероприятии. В законодательном органе власти отсутствует мониторинг общественного мнения в качестве постоянного инструмента для оценки деятельности легислатуры. Закрытость и непрозрачность деятельности власти ведут к слабой обратной связи, проявляющейся в недостаточной информированности власти о реальных потребностях общества. Кроме того, неотлаженность системы двусторонней коммуникации служит одной из причин политической, социальной и экономической апатии населения, абсентеизма, роста экстремистских настроений среди населения региона.

Таким образом, оценивая взаимодействие представительной власти и общества в законотворческом процессе, можно сделать следующие выводы:

Законодательное Собрание как представительный и законодательный орган власти призвано представлять и защищать интересы общества, гарантировать защиту прав граждан. Во время своего существования региональный парламент уделяет существенное внимание именно социальному законодательству.

В настоящее время существует проблема представительства общества в легислатуре, однако она не может быть решена волевым решением власти. Законодательный орган избирается населением.



У Законодательного Собрания есть механизмы по привлечению общества к выработке властных решений. Зачастую эти механизмы лишь формальные, хотя парламент выражает свою готовность выслушивать мнения общества при принятии наиболее социально значимых законов.

Общество включается в процесс выработки властных решений, но не достаточно активно.

Уровень информированности общества о работе законодательной власти недостаточен. Закрытость и непрозрачность деятельности власти ведут к слабой обратной связи.

Необходимо развивать и совершенствовать механизмы взаимоотношения представительной власти и общества в законотворческом процессе, выстраивать систему информационного обмена Законодательного Собрания и внешней среды. Соответственно, вопрос об эффективности участия общества в законотворческом процессе остается открытым.