

УДК 330.837+338.242

Фомин Э.В., Фомина Ю.А.

Омский государственный университет путей сообщения

ИНСТИТУТЫ ЗАКОНОТВОРЧЕСТВА В РОССИЙСКОМ ОБЩЕСТВЕ

E. Fomin, Yu. Fomina

Omsk State Transport University

LAWMAKING INSTITUTIONS IN RUSSIAN SOCIETY

Аннотация. Исследуются возможные варианты организации институтов законоотворчества в обществе с позиций системного подхода и институциональной теории. Применяемые в исследовании теории кибернетики и самоорганизации используются как два разных образа мышления и деятельности – управленческий и кооперативный соответственно. Описывается проект создания подсистемы законоотворчества на принципах самоорганизации, основанный на наиболее эффективной кооперативной модели взаимодействия всех заинтересованных в законоотворчестве сторон (реализуется в настоящее время).

Ключевые слова: законоотворчество, институты, общество, самоорганизация, системный подход.

Abstract. This paper studies possible options of organizing lawmaking institutions on the basis of the system approach and institutional theory. The theories of cybernetics and self-organization are used as two different ways of thinking and activity. The paper describes a project to create a subsystem of lawmaking on the principles of self-organization, as the most effective cooperative model for the interaction of all parties interested in lawmaking.

Key words: lawmaking, institutions, society, self-organization, system approach.

С позиций институциональной теории и системного подхода, общество – это социальная система, совокупность индивидов (элементов), которые организованы и взаимодействуют по определённым принципам и правилам (формальным и неформальным институтам). В обществе преобладающие принципы организации связей и образы мышления взаимообусловлены. Они определяют структуру, уровень эффективности институтов, способность к регуляции, адаптации и качественному развитию общественной системы. Институты законоотворчества – это институты адаптации существующих институтов к изменяющимся условиям, своего рода институты внедрения новых институтов (механизмы принятия новых формальных институтов). Институты законоотворчества – это институты проектирования и создания новых институтов общества. Эффективная организация институтов законоотворчества – один из ключевых вопросов для развития общества. Рассмотрим институты законоотворчества более подробно.

Политические партии заинтересованы привлекать в партию представителей крупных торгово-промышленных организаций, общественных и некоммерческих организаций (далее – организации), которые могут и готовы вести активную общественную деятельность. Организации также заинтересованы поддержать своих лидеров при их выдвижении в депутаты с тем, чтобы иметь возможность осуществлять законоотворческие инициативы. Но, став депутатами, многие представители организаций постепенно теряют с ними связь. Депутаты, выполняя свои функции, обычно не занимаются продвижением законоотворческих инициа-

тив организаций, которые их поддерживали на выборах. В целом же у российских избирателей существенно ограничены возможности участвовать в законотворческой деятельности. В ходе исследования этого парадокса и связанных с ним проблем были выявлены нижеследующие причины.

Первая причина. В действующем законодательстве России не существует общих правил (институтов) взаимодействия между всеми заинтересованными участниками законотворческих отношений (избиратель, партия, депутат). У избирателей существует право проголосовать за определённого кандидата в депутаты. После выборов избиратель может обратиться к депутату с предложением, проблемой или законотворческой инициативой. Депутат на поступившее к нему предложение или жалобу фактически свободен или отреагировать и включиться в законотворческий процесс, или вовсе не отреагировать (формально отписаться, «замять» обращение) – по своему личному усмотрению. Причина в том, что депутат с правовой точки зрения непосредственно не связан с избирателями.

По мнению судьи Конституционного суда РФ Н.В. Витрука, депутат «... жёстко не связан с наказами избирателей и возможностью отзыва ими депутата за их невыполнение» [8]. По мнению судьи Конституционного суда РФ М.В. Баглай, сегодня невозможно отозвать депутата избирателями на том основании, что альтернативные выборы неминуемо ведут к расколу голосов избирателей, и к тому же выборы происходят при тайном голосовании. Становится абсолютно невозможным установить, кто же конкретно голосовал «за» данного кандидата в депутаты, а следовательно, имел бы моральное право претендовать на отзыв не оправдавшего доверия депутата [8]. Таким образом, тайное голосование и отсутствие инструмента поручений (наказов) избирателей депутатам создаёт условие, при котором депутаты могут осуществлять законодательные и законотворческие функции без какой-либо связи с избирателями, а руководствоваться только своими личными интересами или партийной политикой.

Вторая причина. Выдвижение кандидатов в составе федеральных списков кандидатов осуществляется только политическими партиями, которые зарегистрированы и соответствуют Федеральному закону № 95-ФЗ от 11 июля 2001 г. «О политических партиях» [10]. Выдвижение кандидатов в депутаты в региональные и местные органы законодательной власти РФ в большинстве случаев также осуществляется по партийным спискам. Существующий механизм самовыдвижения является настолько трудоемким и неэффективным, что кандидатами в депутаты почти не используется. Гражданин, ставший членом партии, должен подчиняться правилам вертикальной системы партийного управления и партийной дисциплины. Он вынужден действовать в соответствии с требованиями руководства политической партии, которые могут расходиться с его личной позицией, и тем более с позицией организации, которая его поддерживает.

Третья причина. Став депутатом, член политической партии попадает в систему распределения по комитетам и комиссиям законодательных органов власти. Депутат, попав в непрофильный относительно поддержавшей его организации комитет или комиссию, фактически не имеет полномочий решать наказания через другие профильные комитеты. Депутаты и партии фактически неподконтрольны в своей работе в период до очередных выборов. Что привело к отрыву депутатов и партий от реальных потребностей избирателей. А ведь именно из взаимодействия по поводу формулирования, разработки и согласования законов и контроля выполнения наказов складывается законотворческая деятельность. Но в то же время ресурсы депутатов не сопоставимы с ресурсами исполнительной власти, которая также имеет право законодательной инициативы в соответствии с ч.1 ст. 104 Конституции РФ. Поэтому большинство законопроектов разрабатывается и выносится на обсуждение по инициативе исполнительных органов власти. Исключение из процесса законотворчества избирателей проявляется в так называемых

«провалах» государства, в том числе в сферах несовершенства политического процесса и ограниченности контроля над бюрократией.

Система российского общества соответствует принципам и методологии кибернетики. Такое общество стремится к иерархически организованной системе управления адаптивного типа [5; 14]. Ниже представлено описание *кибернетической модели адаптивного типа (рис.1)* и соответствующей ей современной системы российского общества. Кибернетика предполагает наличие высшего органа управления, который в соответствии с собственным представлением об идеальном функционировании системы задаёт принципы построения всех правил системы (институтов). Правила определяют структуру и порядок взаимодействия элементов и подсистем. Высшему органу управления в России соответствует Президент РФ. Он – главный, кто задает принципы построения (методологию) всех институтов общественной системы. Орган управления воздействует на подчинённые ему исполнительные механизмы, посредством которых осущест-

вляется управляющее воздействие на подсистемы объекта управления. Исполнительными механизмами в обществе являются исполнительные органы власти всех уровней. Исполнительная власть представляет собой вертикальную иерархически организованную структуру федеральных, окружных, региональных органов исполнительной власти. Каждый уровень власти является одновременно исполнительным механизмом относительно вышестоящего уровня и органом управления относительно нижестоящего уровня (нижестоящих исполнительных механизмов и определённой подсистемы объекта управления). Под воздействием команд управления и влияния внешней и внутренней сред объект управления изменяет параметры своего функционирования, которые необходимо отследить и сравнить с определёнными правилами системы и идеальным представлением о функционировании всей системы. Эту функцию выполняет отрицательная обратная связь.



Рис. 1. Действующая кибернетическая модель управления российского общества

Отрицательная обратная связь в свою очередь состоит из двух подсистем, оперативной и стратегической обратных связей. *Оперативная обратная связь* стабилизирует работу системы за счёт того, что снимает отклонения объекта управления, передаёт эту информацию органам управления, которые по зафиксированному отклонению воз-

действуют на исполнительные механизмы и подсистемы (элементы) объекта управления, чтобы устранить эти отклонения. Роль оперативной обратной связи в обществе играют надзорные, судебные, фискальные, силовые государственные структуры. Они обеспечивают соблюдение законности и правопорядка. Здесь в реальной системе российского об-

щества нет отклонений от кибернетической модели. *Стратегическая обратная связь* – адаптирует работу системы за счёт того, что обеспечивает сбор той информации, на основании которой орган управления может принять решение об изменении текущих правил системы. Стратегическая обратная связь работает по правилам изменения текущих правил. Роль стратегической обратной связи в российском обществе формально играет законодательная власть, которая имеет связь с объектом управления. Эта связь несет и законотворческую функцию. Но из-за отсутствия действующих механизмов взаимодействия избирателей и депутатов эта связь непостоянна (прерывистая линия, рис. 1). Кроме того, органы управления российского общества (органы исполнительной власти), обладая достаточными ресурсами, взяли на себя функцию законотворческой деятельности (ч.1 ст. 104 Конституции РФ) [2].

Органами исполнительной власти в период с 2003 по 2011 гг. создано несколько политических партий. Ввод членов партий от исполнительной власти в законодательные органы власти ещё сильнее ограничил функцию адаптации, превратив стратегическую обратную связь в ещё один исполнительный механизм (жирные стрелки, рис. 1). Параллельно исполнительные органы власти активно осуществляли огосударствление экономики, что привело к увеличению зависимости объекта управления (бизнеса, объединений бизнеса) от органов власти. Поэтому к настоящему времени социально-политическая система российского общества стремится оказаться без функции адаптации и постепенно принимает образ простейшей кибернетической модели управления с единственной оперативной обратной связью. Отличие простейшей кибернетической системы управления от адаптивной заключается в том, что первая может существовать только в условиях небольших возмущений внутренней и внешней сред. В простейшей кибернетической системе управления органы управления всех уровней способны лишь гасить внутренние и внешние возмущения,

а не направлять их на качественное преобразование самой системы. Что и произошло в Российской Федерации в период с 2000 по 2011 гг.

Элементами общественной системы являются граждане, которые, в отличие от известных моделей кибернетики, являются высокоадаптивными и самоорганизующимися системами. Самоорганизация выражается в способности индивидов осуществлять рефлексию по поводу знаний, деятельности, модернизировать и создавать принципиально новые деятельности. Для получения новой информации, знаний и опыта индивиды кооперируются – организуют различные сообщества, взаимодействуют сообществами. Именно такие сообщества можно отнести к элементам гражданского общества. Граждане и их сообщества как самоорганизующиеся системы первыми регистрируют отклонения и реагируют на вызовы изменяющейся внешней и внутренней сред общественной системы. Они быстрее и активнее других начинают адаптировать и качественно преобразовывать свою деятельность и деятельность окружающих подсистем. Но с позиции органов управления кибернетической системы самоорганизующиеся элементы и подсистемы являются вредными источниками внутренних возмущений и колебаний в объекте управления. В этом заключается суть противоречия между кибернетическими органами управления, исполнительными механизмами и самоорганизующимися элементами и подсистемами.

По нашему мнению, кибернетический подход к построению общественной системы не имеет перспектив, более того, ведёт к самоуничтожению и разрушению общества. Кибернетическая методология и кибернетический образ мышления противоречат самоорганизующейся природе индивидов. *Следовательно, требуется применить иную методологию и образ мышления для реформирования российской общественной системы и в первую очередь необходимо начинать с создания эффективной подсистемы законотворчества, чтобы организовать дей-*

ственные механизмы адаптации и самоорганизации российского общества. К началу XXI в. в системном походе кроме кибернетики получили развитие такие методологические направления, как гомеостатика и синергетика, которые доказывают ограниченность применения кибернетической модели к сложным самоорганизующимся системам, в частности к обществу, экономике, рынку, индивиду [1; 4; 6; 12; 13]. В рамках системного подхода разработана модель самоорганизующейся системы, которая описывает организацию, функционирование и развитие сложных систем, в том числе социальных. При этом кибернетика использовалась в той части, где она не противоречит гомеостатике и синергетике, а гомеостатика – в той части, где она не противоречит синергетике [11]. Итак, применим модель самоорганизации к сфере законотворческих отношений.

Задача состоит в создании подсистемы законотворчества в соответствии с методологией самоорганизации (кооперативным образом мышления), отличной от существующей кибернетической методологии организации российского общества (управленческим образом мышления). В процессе проектирования необходимо придерживаться принципов взаимодействия элементов в самоорганизующейся системе, которые применительно к обществу можно сформулировать следующим образом:

- 1) конкуренция, паритетное взаимодействие и взаимная ответственность в рамках действующего законодательства;
- 2) включение, кооперация и объединение усилий возможно большего числа граждан, способных осуществлять деятельность по изучению проблем, разработки новых возможностей взаимодействия и решения задач внедрения новаций в общественную жизнь;
- 3) отказ от парадигмы управления, при которой существуют отношения типа носитель власти и исполнитель с подчинённой волей и ограничениями в действиях, и, напротив, использование парадигмы самоорганизации и, как следствие, создание условий, при которых создаются саморегулируемые

институты и соответствующие им организационные структуры в различных сферах социальной, экономической и политической жизни общества.

На основе теории самоорганизации предлагается следующая структурно-функциональная модель общественной системы (рис. 2). Самоорганизующаяся общественная система функционирует в соответствии с общими текущими правилами, институтами (в т. ч. действующим действующим законодательством). Элементы (граждане, организации, поселения, муниципальные образования, регионы) осуществляют социально-экономическое и политическое взаимодействие. Органы власти выполняют функцию оперативной обратной связи, направленной на текущее стабильное функционирование системы. При изменяющейся внешней и внутренней среде общественная система должна постоянно адаптироваться, вносить изменения в правила своего текущего функционирования. Эту функцию выполняют депутаты от партий, осуществляя законодательную деятельность в рамках действующей методологии общества (национальной идеи, основных принципов взаимодействия, принятой долгосрочной стратегии и краткосрочных планов). Адаптация осуществляется на основе предложений и информации от элементов общества и оперативной обратной связи. Возникновение сильных колебаний, несоответствия общественной системы изменившейся внешней или внутренней среде приводит к тому, что функции адаптации может быть недостаточно. Тогда в самоорганизующейся системе общества включается механизм методологической обратной связи. Функция методологической обратной связи – проектирование, разработка и внедрение новых принципов взаимодействия и принципиально новых институтов (законов общественной системы), которые позволят реорганизовать систему так, чтобы в новых условиях она смогла продолжать развиваться и эффективно функционировать.

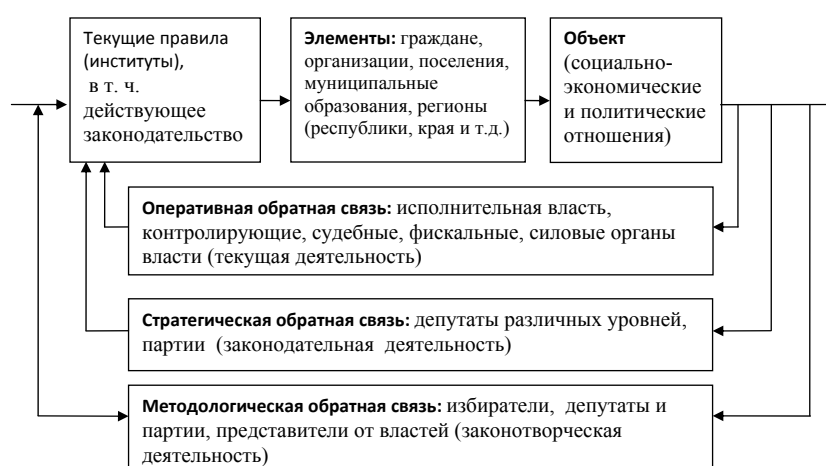


Рис. 2. Структурно-функциональная модель самоорганизующейся общественной системы

Предлагаем рассмотреть проектное решение организации подсистемы законоотворчества, разработанное рабочей группой и Клубом практических решений Региональной общественной организации «Омский областной Союз предпринимателей». В самоорганизующейся общественной системе в законотворческом процессе должны совместно участвовать следующие активные элементы: избиратели, депутаты, политические партии и представители власти, способные взаимодействовать на описанных выше принципах. Исполнительная власть самостоятельно не должна осуществлять законотворческую деятельность, так как выполняет функции контроля выполнения правил и стабилизации системы. Но представители органов исполнительной и законодательной власти могут участвовать в работе методологической обратной связи (в законотворческой деятельности), что не противоречит принципам самоорганизации. В самоорганизующейся общественной системе в методологической обратной связи (в законотворчестве) обязательно должны принимать участие её элементы, то есть граждане. Но законотворчество силами одного избирателя субъективно. Поэтому в выполнении законотворческой функции должны участвовать общественные и некоммерческие организации, которые являются элементами гражданского общества и объединяют интересы различных групп граждан и бизнеса.

Для приведения законотворческого процесса в соответствие принципам самоорганизации предлагается участие следующих элементов:

организация – общественная или некоммерческая организация, объединяющая членов по сферам их деятельности или иным признакам;

доверенный – физическое лицо, обладающее доверием членов организации, которое является членом партии, баллотируется или является депутатом, и которое в качестве исполнителя будет осуществлять взаимосвязь между политической партией и организацией;

партия – политическая партия, в соответствии с Федеральным законом от 11 июля 2001 г. № 95-по ФЗ «О политических партиях».

Модель самоорганизующейся системы предполагает наличие общих правил взаимодействия в сфере законотворчества. Методологическая обратная связь не может напрямую подчиняться какой бы то ни было подсистеме общества, органам управления или исполнительным механизмам. Взаимодействие по поводу законотворчества между заинтересованными сторонами осуществляется только на паритетной кооперативной основе. В результате элементы законотворчества образуют рабочие органы (рабочие группы и т. д.) по различным вопросам. Возможно функционирование одновременно нескольких проектных команд по одному и тому же вопросу. Тогда может быть разрабо-

тано сразу несколько проектных решений, отбор которых осуществит законодательная власть и само общество в ходе их опытного использования на уровне подсистем в различных сферах деятельности. Такой подход позволяет выбрать наиболее оптимальные правила (институты) применительно к обществу.

Разработчики исходили из того, что действующая Конституция Российской Федерации как основной закон не содержит положений о взаимодействии между избирателями и депутатами [2]. Федеральных законов, определяющих порядок взаимодействия в сфере законоотворчества, также нет. Поэтому для обеспечения взаимной ответственности, определения общих границ взаимодействия, учёта позиций каждой стороны логично оформить правовые отношения между организацией, партией и доверенными на уровне договора (нефинансового многостороннего соглашения). Приложением к нефинансовому соглашению оформляется список наказов (встречных поручений от организации, партии и доверенных). Институт наказов депутатам существовал еще в советском законодательстве, но без встречных поручений от партии и доверенных [3; 7; 9].

В подсистеме законоотворчества многосторонние соглашения с прилагаемыми к ним встречными наказами формируют общие правила (институты) законоотворчества. Функцию оперативной обратной связи в подсистеме законоотворчества выполняют ответственные исполнители от сторон соглашения. В случае отклонений в процессе взаимодействия по поводу законоотворчества они информирует стороны о нарушении норм соглашения. Функцию стратегической обратной связи в подсистеме законоотворчества осуществляют уполномоченные представители элементов (руководители организаций, партий), которые имеют право вносить изменения в положения существующего соглашения. Уполномоченные представители в рамках действующего законодательства в соответствии с изменившимися условиями редактируют и вновь согласуют положе-

ния многостороннего соглашения и наказы. Функцию методологической обратной связи в подсистеме законоотворчества выполняют рабочие группы, формируемые из представителей от избирателей, организаций, членов партий, партий, представителей власти, участвующих в законоотворчестве. Функция состоит в разработке новых форм законоотворчества.

В ходе разработки данного проектного решения был выявлен следующий недостаток. Организация, подписав соглашение с одной партией и доверенным, может нарушить права избирателей – членов организации – ограничивать взаимодействие с другими партиями или умышленно ориентировать членов организации работать с одной партией, вызвать конфликт между организацией и другими партиями, с которыми данное соглашение не подписано. Для исключения этого недостатка нужно сделать данное многостороннее соглашение открытым (публичным). Для этого достаточно, чтобы соглашение вместе с наказами организации было предварительно подписано организацией в одностороннем порядке и размещено в средствах массовой информации и в Интернете на официальном сайте организации. Акцептом такого открытого соглашения будет подписанное сторонами многостороннее соглашение с согласованными встречными наказами.

В рамках проектного решения разработано типовое открытое соглашение о взаимодействии некоммерческой организации с политическими партиями (их региональными отделениями) и их членами. Рабочая группа Омского областного Союза предпринимателей взаимодействовала и состояла из представителей научного, политического, предпринимательского сообщества, действующих депутатов и кандидатов в депутаты, представителей средств массовой информации. Работа осуществлялась на паритетной основе. Принципы взаимодействия, соответствующие самоорганизации, в рабочей группе были соблюдены. Апробация новой формы взаимодействия в сфере законоотвор-

чества была проведена рабочей группой Омского областного Союза предпринимателей на III Межрегиональном Форуме предпринимательских объединений Азиатской части России 7-9 ноября 2011 г. (www.oosp.ru).

Положительный опыт применения данной формы взаимодействия может создать общественный институт законотворчества, основанный на принципах самоорганизации. В соответствии с положениями разработанного типового открытого соглашения о законотворческом взаимодействии стороны могут публиковать все заключенные соглашения. В итоге и организация, и партия, и доверенные на своих официальных сайтах в Интернете могут разместить эти соглашения с информацией о взятых на себя поручениях, о ходе их выполнения, о факте исполнения или неисполнения поручений с соответствующими комментариями. Публичность процесса исполнения открытого соглашения сделает предлагаемый механизм законотворчества максимально эффективным.

Если открытые соглашения будут использоваться многими организациями, то по согласованию сторон возможно создание общего информационного ресурса в Интернете, на котором формируется база открытых и заключённых соглашений с определёнными наказами и историей работы по ним. Такой интернет-ресурс может являться как основой для принятия решения при голосовании на выборах, так и для принятия решения в пользу членства в той или иной организации, партии. При таком подходе возникнет конкуренция как между организациями, так и между партиями и их членами. В этом случае избиратели смогут ориентироваться не на абстрактные лозунги, а на перечень исполненных, реализуемых и взятых на себя партиями и организациями наказов.

Исследовав модели законотворческой деятельности, можно сделать некоторые выводы. Осуществляя деятельность согласно методологии кибернетики, политическая партия стремится лишь к получению власти на любом уровне управления. Кибернетический подход не предполагает сотрудниче-

ства партий, что приводит к конфликту интересов, увеличению расходов и снижению эффективности института законотворчества и общественной системы в целом. Работая согласно методологии самоорганизации, политическая партия, члены партии и избиратели выстраивают отношения на принципах конкуренции и кооперации. Институт законотворчества должен основываться на паритетном взаимодействии. В этом случае законотворческая деятельность носит постоянный характер и направлена на выполнение конкретных наказов, способствующих развитию общества.

ЛИТЕРАТУРА:

1. Гомеостатика живых, технических, социальных и экологических систем: коллективная монография / под ред. Ю.М. Горского. – Новосибирск: Наука, 1990. – 358 с.
2. Конституция Российской Федерации (ред. от 30.12.2008) // Российская газета. – 2009. – 21 янв.
3. Конституция РСФСР от 12.04.1978 // Ведомости ВС РСФСР. – 1978. – № 15.
4. Курдюмов С.П., Малинецкий Г.Г. Синергетика – теория самоорганизации. Идеи, методы, перспективы. – М.: Знание, 1983. – 64 с.
5. Ланге О. Введение в экономическую кибернетику. – М.: Прогресс, 1968. – 208 с.
6. Милованов В.П. Неравновесные социально-экономические системы: синергетика и самоорганизация. – М.: Эдиториал УРСС, 2001. – 264 с.
7. Постановление Верховного совета РСФСР от 15 ноября 1990 года «О введении в действие закона РСФСР «О статусе народного депутата РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1990, № 25. – ст. 313.
8. Постановление Конституционного суда РФ от 24.12.1996 № 21-П «По делу о проверке конституционности Закона Московской области от 28.04.1995 «О порядке отзыва депутата Московской областной Думы» в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ // Российская газета. – 1997. – 14 янв.
9. Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 06.05.1982 «Об утверждении Положения об организации работы с наказами избирателей в РСФСР» // Ведомости ВС РСФСР. – 1982, № 19. – ст. 587
10. Федеральный закон РФ от 18.05.2005 № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального собрания РФ» // Российская газета. – 2005. – 24 мая.

11. Фомин Э.В., Фомина Ю.А. Электронный товарный рынок. – Омск: «Русь», 2008. – 248 с.
12. Хакен Г. Синергетика / пер. с англ. – М.: Мир, 1980. – 406 с.
13. Харди Р. Гомеостаз / пер. с англ. / под ред. Е.А. Яновской. – М.: Мир, 1986. – 81 с.
14. Экономическая кибернетика. Ч. 1. Основы теории хозяйственных систем / Под ред. И.М. Сыроежкина. – Л.: Ленинградский ун-т, 1974. – 126 с.