

1.5. ОЦЕНКА КАЧЕСТВА ЗАКОНОПРОЕКТОВ ДЕПУТАТОВ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ САНКТ-ПЕТЕРБУРГА В 2013 ГОДУ

Глазунова Софья Максимовна, магистрант

Место учебы: НИУ ВШЭ Санкт-Петербург

sofya.glazunova@inbox.ru

Аннотация: В исследовании предлагается качественная оценка персональных законопроектов 9 наиболее активных в 2013 году петербургских депутатов. Рассматривая качество законопроектов с точки зрения отношений «власть-общество», исследователь пытается выяснить, как тематика законопроектов соотносится с реальными проблемами горожан, выражающихся в тематике обращений в законодательный орган.

Так среди тем законопроектов депутатов оказались: реструктурирование государственной власти, регулирование сферы административных правонарушений, регулирование философско-нравственных ценностей. Тогда как среди тем обращений граждан: преступность, социальная политика, вопросы ЖКХ. Для глубокой оценки данного несоответствия была предложена модель оценки качества, которая представляла собой: ранжирование тематики обращений в ЗС по 10-балльной шкале и соотнесение с тематикой законопроектов депутатов.

В заключении делается вывод о качестве инициатив петербургских депутатов, и о том, как это соотносится с их высокой публичной и законодательской активностью

Ключевые слова: качество законопроектов, отношения «власть-общество», публичная активность, законодательская активность

QUALITATIVE ASSESSMENT OF DEPUTIES' DRAFT LAWS IN THE LEGISLATIVE ASSEMBLY OF ST. PETERSBURG IN 2013

Glazunova Sofya M., master student

Study place: HSE Saint-Petersburg

sofya.glazunova@inbox.ru

Abstract: The study proposes a qualitative assessment of personal draft laws of the most active in St. Petersburg deputies. Considering the quality of legislation in terms of relationships "power-society", the researcher is trying to figure out how themes bills relate to actual problems of citizens.

Among the themes of draft laws were: restructuring of state power, town planning issues, regulation of philosophical and moral values. Whereas among the complaints of citizens: crime, poverty, issues of housing and communal services. For depth assessment of the inconsistency author has proposed model of quality assessment, including the ranking of subjects of appeals to Legislative Assembly on a 10-point scale and it's correlation with the subject of deputies draft laws.

In the end it is concluded as how the quality of deputies' legislation correlates with their high public and legislative activity

Keywords: assessment of legislation, relationships "power-society", public activity, lawmaking activity

Исследование качества законопроектов депутатов является следствием возникшей дискуссии о том, как измерить эффективность деятельности депутатов. Так в 2014 году в Санкт-Петербурге с помощью ряда крупных СМИ возник широкий общественный резонанс. Резонанс связан с предложением перевести петербургских депутатов, которые работают сейчас на профессиональной основе, на работу на общественных началах. Такая практика распространена в России, тем не менее, для перехода требуется тщательная количественная и качественная оценка деятельности депутатов.

Ранее автором данной статьи предлагалась количественная оценка деятельности депутатов. [Глазунова, 2015]. Предложенная модель основывается на методе, предложенном американским политологом Дж. Пейном [Payne, 1980, 435], который выделил типы политиков согласно измерению их публичной и законодательской активности. В результате измерений количества персонально выдвинутых законопроектов в 2013 году, а также количества упоминаний в СМИ, образовалась модель определяющих принадлежность депутата к тому или иному типу политиков: высокая законода-

тельная активность – высокая публичная активность, высокая законодательная активность (ЗА) – низкая публичная активность (ПА), высокая ПА – низкая ЗА и низкая ПА – низкая ЗА [Глазунова, 2015]. Результаты измерений представлены в табл.1.

Таблица 1

	Высокая ЗА	Низкая ЗА
Высокая ПА	Милонов, Вишневский, Резник, Ковалев, Никешин, Шишкина, Кобринский, Анохин, Яковлев	В. Макаров, Явлинский, Галкина, Кривенченко
Низкая ПА	А. Макаров, Анденко, Гатчин, Дмитриев, Киселева, Воронцов, Трохманенко, Комолова, Нотяг, Мельникова, Коровин, Иванова, Соловьев	Антипов, Бакулин, Васильев, Волчек, Высоцкий, Горшечников, Дроздов, Егорова, Захаренкова, Косткина, Кушак, Ларионов, Ложечко, Мартыненко, Марченко, Медведев, Нестерова, Палин, Рахова, Седейкине, Смирнов, Солтан, Сухенко, Шатуновский

В результате измерений 9 депутатов оказались наиболее активными, как в публичной деятельности, так и в законодательской (ими принималось наибольшее количество законопроектов). Тем не менее, данных из-

мерений недостаточно для оценки эффективности деятельности депутатов, учитывая, что главной целью законодателей в демократическом обществе является представление интересов горожан. В этой связи требуется качественная оценка законопроектов депутатов. Для измерений были взяты законопроекты 9 наиболее активных депутатов (высокая ЗА – высокая ПА).

Вопрос качества нормативно-правовых документов относится к области юридической науки. Он рассматривается такими исследователями как: Ю. Алмаева, Е. Сырых, В. Власов, В. Прозоров и др. Существует несколько подходов к определению качества законопроектов. Первый подход, определяется, как «технологический», он оценивает, насколько закон максимально соответствует всем формальным принятым процедурам законодательного процесса. Или же сюда можно отнести соответствие целей закона и результатов его применения. Второй подход «социологический», в котором исследователи оценивают, насколько закон отвечает социальным, экономическим и другим проблемам в обществе, направлен ли закон на их решение.

Приверженцы первого подхода рассматривают закон с точки зрения правовой теории и области правоприменения. К основным признакам закона с юридической точки зрения относят: регулирование наиболее устойчивых отношений в обществе, принятие закона уполномоченными на то инстанциями (государственными органами, референдум и др.), а также особый порядок принятия закона, высшая юридическая сила и др. [Сырых, 2000, 127]. А. Шадже упоминает такие важные характеристики качественного закона, как: ясность изложения целей и средств закона, доступностью языка и полной инкорпорацией закона в правовую систему [Шадже, 2007]. Данные характеристики могут многое сказать об авторе закона, об уровне его правового образования. Такой аспект как язык закона может повысить эффективность его применения, так как абстрактные формулировки в законе могут привести к неправильной трактовке и далее в ошибках правоприменения. Но данный аспект не учитывает цели и последствия применения закона в обществе.

То же касается и формулы «цели-средства-результат». В законе могут быть обозначены цели, а также средства для его выполнения, формально может быть выполнен результат, например, увеличение нормы выплаты штрафа за какое-то правонарушение, но в действительности правонарушений меньше от этого не становится, и проблема не остается решенной.

В своей работе мы будем оценивать качество законопроекта с точки зрения отношений «власть-общество». Исследуя проблему соотношения технологического и социологического подходов в определении качества законов, наиболее точным является определение Ю. Алмаевой, которое предполагает, что «качество закона – это совокупность свойств, признаков, обуславливающих способность закона оказывать положительное воздействие на подлежащие регулированию общественные отношения в соответствии с предназначением закона, не оставляющая возможности предпочтения одной правовой нормы другой или одного толкования закона – другому, а также содержащая эффективный механизм реализации правовых норм» [Алмаева, 2009, 11]. Данный вид качества тесно связан с целеполаганием и влиянием на общественное мнение. Цели в нашем исследовании будут восприниматься как проблемы, которые волнуют горожан Санкт-Петербурга больше всего, и решением которых

являются законопроекты депутатов.

Существуют многочисленные данные опросов, какие проблемы волнуют горожан или россиян на текущий момент. Среди популярных ответов: преступность, инфляция, безработица. Задача законодателей, если считать их работу как представление и решение проблем избирателей, создавать такие законопроекты, которые бы пытались решить данные проблемы.

Как законодатель узнает о таких проблемах? Здесь возникает понятие обратной связи, которая подразумевает не только реакцию общества на уже принятые законы, но и реакцию депутатов на обращения избирателей. Так в Санкт-Петербургском парламенте существует официальная форма обращения к своему депутату, в письменной или электронной форме на официальном сайте ЗС СПб. Кроме того, избиратели могут приходить на депутатские слушания или же другие публичные слушания в ходе обсуждения законопроектов.

Также о существующих проблемах депутат может узнать из СМИ, кроме регулярных обращений жителей с проблемами в газеты и на телевидение, СМИ часто публикуют данные социологических опросов, которые выявляют общую картину дня.

Мы будем сравнивать тематику предложенных законопроектов с тематикой обращений граждан в ЗС, такие данные ежегодно формируются силами пресс-службы ЗС и публикуются на официальном сайте, с указанием тематики, количества обращений, аудиторией и др.

Законопроекты депутатов

Для того, чтобы сузить круг исследования мы будем изучать законодательство депутатов с высокими показателями законодательной активности и публичной активности, это 9 депутатов. Будет учитываться тематика законопроектов 9 депутатов за 2013 год (тематика депутатских запросов учитываться не будет), при этом будут рассматриваться не все законопроекты, а только некоторые типы. Темы будут сравниваться с рейтингом основных общественных проблем за 2013 год.

Определение тех законопроектов, которые должны учитываться, как нацеленные на решение проблем в обществе происходило с помощью эксперта аппарата руководителя фракции «Справедливой России» А. Ковалева – А. Карпова. Выявилось, что неформально не все типы законодательских инициатив подходят для исследования на уровне парламента. Всего типов законопроектов выделялось 4:

Проекты региональных законов, отвечающих основным требованиям и зачастую запросам в обществе. Пример: Проект закона Санкт-Петербурга от 13.05.2013 N 3026 «О внесении изменения в Закон Санкт-Петербурга "О расчетной единице"». В таких проектах можно выделить основную тематику, на что направлен законопроект, чаще всего это отражается в названии самих законопроектов.

Проекты-обращения, обращения к представителям исполнительной власти региона, страны и другим представителям власти. Чаще такие обращения составляются группой депутатов, но даже если данный документ принят, реальных действий от адресата может не последовать. Пример названия такого проекта: Проект постановления ЗС Санкт-Петербурга от 04.03.2013 «Об Обращении Законодательного Собрания Санкт-Петербурга к Председателю Правительства Российской Федерации Д.А. Медведеву». Такие проекты не позволяют выявить предмет регулирования – а

значит невозможно оценить их действие на общество.

Проекты федеральных законов. Данный тип относится к проекту закона, но вероятность их принятия на уровне Государственной Думы минимальна, в нижней палате Парламента РФ много субъектов законодательной инициативы помимо региональных депутатов. Чаще всего петербургские депутаты привлекаются в качестве экспертов по тому или иному законопроекту. Пример названия такого законопроекта: Проект постановления ЗС Санкт-Петербурга от 15.10.2010 N 7160, «О законодательной инициативе о принятии Федерального закона «О внесении изменения в Земельный кодекс Российской Федерации»».

Другие законопроекты, сюда отнесем законы, не обладающие явной тематической направленностью, и не отвечающих проблемам общества, среди которых: законопроекты о выражении недоверия исполнительной власти, о награждении звания «почетный гражданин» и др., организационные вопросы ЗС.

Таким образом, нам предстоит оценить вид юридических актов с выраженной тематикой: проекты региональных законов, которые отвечают проблемам социума.

Рассмотрим основную тематику их законопроектов. Результаты в табл.2.

Таблица 2

Депутат	Общее кол-во законопроектов	Кол-во проектов законов	Тематика
Анохин А.	14	5	Административные правонарушения
Вишневский Б.	13	6	Исполнительная власть, местное самоуправление, градостроительство, административные правонарушения, общественные собрания
Кобринский А.	13	3	Исполнительная власть, градостроительство, административные правонарушения
Ковалев А.	4	2	Образование, государственная служба
Милонов В.	50	19	Памятные даты СПб, административные правонарушения, психологическая помощь, нравственное и духовное развитие, законы о «рекламе», налогообложение, охрана здоровья, правопорядок
Никешин С.	12	12	Градостроительство, Устав СПб, бюджет, звание «почетный гражданин».
Резник М.	13	7	Образование, административные правонарушения, культура, устав СПб.
Шишкина М.	11	6	Административные правонарушения, культура, социальная политика, Устав СПб, земельный вопрос.
Яковлев М.	12	11	Коррупция, местное самоуправление, государственная служба, социальная политика

Согласно результатам таблицы наиболее частыми стали законопроекты в сфере административных правонарушений, это законопроекты, которые увеличивают санкции, штрафы за административные правонарушения горожан. Тем самым одной из форм ответа на проблемы в обществе законодателей – это не решение, а запрет, увеличение штрафа. Такая форма ответа на проблемы социума априори порождает все большее количество законопроектов. Примером тому может быть проблема с алкоголизмом, в Петербурге и в России за последнее время появилось большое количество постановлений, законопроектов, увеличивающих штрафы за продажу алкоголя несовершенно-

летним, сокращающим период продажи алкоголя, заставляющим продавать алкоголь на первых этажах жилых домов и т.д. Тем самым увеличивается количество законопроектов, но эффект от такого закона спорный: проблема может так и не решиться. Из 9 депутатов с наиболее высокими показателями рейтингов, 6 принимали законы в сфере административных правонарушений.

Множество законопроектов принималось в сфере исполнительной власти, гражданской службы, местного самоуправления. Реформирование власти косвенно относится к проблемам общества, но зачастую отвечает скорее запросам власти. Если мы посмотрим на тематику обращений в ЗС, вопросы о работе исполнительной власти несоизмеримы с вопросами о работе самого ЗС. Что говорит о то, что данная проблема инициирована и нацелена на запросы власти.

Обращения граждан

Данные об обращениях граждан публикуются на официальном сайте ЗС СПб, в них указывается подробно тематика обращений, количество обращений и сколько ответов было сделано на эти обращения в целом.

Опираясь на количество и тематику обращений к депутатам за год можно составить рейтинг проблем, наиболее волнующих горожан. Наиболее острые проблемы мы поделили на блоки, по которым было наибольшее количество обращений. Таких блоков насчитывается 5 в 2013 году.

Проблема	Количество обращений	Баллы
Градостроительство: Вопросы жилья+ Вопросы ремонта и эксплуатации жилищного фонда+строительство	3846	5
Социальная политика: Вопросы социальной политики+образование +здравоохранение	2542	4
ЖКХ: Вопросы жилищно-коммунального хозяйства	1980	3
Работа ЗС: Вопросы работы законодательных органов	1419	2
Преступность: Вопросы обеспечения законности и правопорядка	1291	1

Среди наиболее волнующих вопросов горожан – вопросы ЖКХ, вопросы социальной политики (социальная политика, вопросы образования и здравоохранения), вопросы градостроительства (ремонта и эксплуатации жилищного фонда, проблемы жилья, строительства) вопросы работы Законодательного Собрания (жалобы, благодарности, инициативы) и др. Данные проблемы были ранжированы по степени их значимости от 5 до 1 балла соответственно.

Далее соотнесем тематику законопроектов депутатов и количество баллов соответственно. При этом измерим 2 показателя качества: количество проектов региональных законов из общего числа законопроектов в %, и количество баллов соответственно тематике.

Таблица 3

Депутат	Общее кол-во законопроектов	Кол-во проектов законов	тематика	Количество проектов региональных законов в %	Соответствие проблемам общества, баллы
Яковлев М.	12	11	Коррупция, местное самоуправление, государственная служба, социальная политика: поддержка детей-сирот	91	4
Шишкина М.	11	6	Административные правонарушения , культура: контроль исполнительной власти, социальная политика: образование, поддержка малоимущих семей; Устав СПб, земельный вопрос	54	1+4+5+2=12
Вишневский Б.	13	6	Исполнительная власть, местное самоуправление, градостроительство , коррупция, административные правонарушения , общественные собрания	46	5+1=6
Милонов В.	50	19	Памятные даты СПб, административные правонарушения , психологическая помощь, нравственное и духовное развитие, законы о «рекламе», налогообложение, охрана здоровья, правопорядок	38	1
Кобринский А.	13	3	Исполнительная власть, градостроительство , административные правонарушения	23	1+5=6
Ковалев А.	4	2	Образование , государственная служба	50	4
Резник М.	13	7	Образование , административные правонарушения , культура: контроль исполнительной власти; устав СПб	53	4+1+2=7
Анохин А.	14	5	Административные правонарушения	35	1
Никешин С.	12	12	Градостроительство , Устав СПб , бюджет.	100	5+2=7

Ниже представлен рейтинг депутатов согласно баллам за качество законопроектов.

Таблица 4

Место в рейтинге	Депутат	Количество баллов
1	Шишкина М.	12
2	Никешин С.	7
3	Резник М.	7
4	Вишневский Б.	6
4	Кобринский А.	6
5	Яковлев М.	4
5	Ковалев А.	4
6	Милонов В.	1
6	Анохин А.	1

Итак, мы прорейтинговали депутатов с высокой публичной и законотворческой активностью согласно качеству их законопроектов, которые по нашему мнению должны быть направлены на решение социально-экономических, культурных проблем. Лидерами стали три депутата из фракций: «СР», «Яблоко», «ЕР». Большинство депутатов обладают средними значениями, и 2 депутата с самыми низкими значениями.

Лидер рейтинга – Марина Шишкина, ее законопроекты затрагивают практически все блоки проблем горожан, за исключением вопросов ЖКХ. Нужно сказать, что никто из депутатов не затрагивал тему ЖКХ в сво-

их законопроектах.

Отдельно стоит отметить законодательную инициативу В. Милонова, направленную на регулирование моральных и философских категорий: в официальных нормотворческих документах появляются такие спорные темы как нравственное и духовное развитие, психическое здоровье и др. Попытка депутатом регулировать философские категории и личную жизнь горожан принимает все большие масштабы и для этого он обладает полномочиями, так как занимает должность председателя комитета по законодательству, через который проходят и одобряются все законодательные инициативы парламента. Тем самым такие законы дают повод для обсуждения в СМИ.

Среди тематики законопроектов депутатов наиболее острая проблема – это проблема градостроительства. 3 депутата предлагали проекты законов по данной теме. Данный блок проблем, включает в себя вопросы жилья, строительства, земельного вопроса. Есть категория депутатов, которые обращаются к вопросам градостроительства, но скорее к теме сохранения культурного наследия в Санкт-Петербурге, это такие депутаты как: А. Ковалев и Б. Вишневский.

Таким образом, рассмотрев рейтинги по качеству законопроектов, мы можем соотнести их с высокой публичной и законотворческой активностью депутатов и сделать вывод о том, что далеко не всегда высокая ЗА и ПА является свидетельством качественной работы депутатов. Как видно, далеко не все депутаты стараются решить общественные проблемы, вследствие чего появляется гипотеза, что активные депутаты заняты созданием и совершенствованием запрещающих норм, реструктурированием государственной власти, и даже регулированием философско-нравственных реалий общества. При этом не всеми депутатами учитывается одна из острых проблем для горожан – социальная политика и вопросы ЖКХ. Существует и другая гипотеза, что для решения общественных проблем, депутаты пользуются другими, неофициальными методами, тогда встает вопрос об эффективности законодательства. Данные гипотезы требуют обоснования, как в теоретическом, так и эмпирическом плане.

Список литературы:

1. Payne J. L., Show horses & Work horses in the United States House of representatives// Polity, Vol. 12, No. 3 (Spring, 1980)
2. Алмаева Ю.О., Теоретические проблемы определения качества правовых норм // Тамбов: Грамота, 2009. № 1 (2). С. 10-12
3. Глазунова С.М., Соотношение публичной и законодательной активности депутатов Законодательного собрания Санкт-Петербурга // Публичная политика – 2014. Сборник статей. / Под редакцией М.Б. Горного и А.Ю. Сунгурова. – СПб: Норма., 2015.
4. Законодательная инициатива отдельных депутатов на сайте ЗС СПб // Доступ: <http://www.assembly.spb.ru/authors/initiative>
5. Отчеты обращений горожан на официальном сайте ЗС СПб в 2013 году //Доступ: <http://www.assembly.spb.ru/welcome/showall/740>
6. Сайт ЗС СПб// Доступ: <http://www.assembly.spb.ru/>
7. Сырых Е. В. О критериях качества федеральных законов в сфере экономики // Журнал российского права. 2000. № 2
8. Шадже А., Актуальные проблемы эффективности российского законодательства на современном этапе. // Вестник Адыгейского университета, вып.№1 2007 // Доступ: <http://cyberleninka.ru/article/n/aktualnye-problemy-effektivnosti-rossiyskogo-zakonodatelstva-na-sovremennom-etape>