

**Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
при ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

На правах рукописи

Алексеев Дмитрий Владимирович

**ОСОБЕННОСТИ ПРИМЕНЕНИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ ТЕХНОЛОГИЙ
В ЗАКОНОДАТЕЛЬНОМ ПРОЦЕССЕ**

Специальность: 5.5.2 – Политические институты, процессы, технологии
(политические науки)

ДИССЕРТАЦИЯ

на соискание ученой степени кандидата политических наук

Научный руководитель:
кандидат философских наук, доцент
Мизулин Михаил Юрьевич

Москва – 2024

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3
ГЛАВА I	28
ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ИЗУЧЕНИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ ТЕХНОЛОГИЙ В РАМКАХ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА	28
1.1. Место закона и законодательного процесса в политической сфере	28
1.2. Политические технологии и законодательный процесс	54
ГЛАВА II.....	73
ВОЗМОЖНОСТИ ПРИМЕНЕНИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ ТЕХНОЛОГИЙ В ЗАКОНОДАТЕЛЬНОМ ПРОЦЕССЕ РАЗЛИЧНЫМИ ПОЛИТИЧЕСКИМИ АКТОРАМИ	73
2.1. Ускорение принятия решений в законодательном процессе.....	73
2.2. Замедление принятия решений в законодательном процессе	110
2.3. Блокирование принятия решений в законодательном процессе	131
Глава III	159
ТЕХНОЛОГИИ АРГУМЕНТАЦИИ ПАРЛАМЕНТСКИХ ФРАКЦИЙ В ХОДЕ ПРИНЯТИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ В ЗАКОНОДАТЕЛЬНОМ ПРОЦЕССЕ (НА ПРИМЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ VII СОЗЫВА).....	159
3.1. Методика исследования аргументации парламентских фракций в ходе законодательного процесса.....	159
3.2. Методы, стратегии и содержание аргументации фракции большинства и парламентской оппозиции: результаты дискурс-анализа	169
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	199
СПИСОК ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ	207
Нормативные акты и документы	207
Материалы СМИ и электронные ресурсы	217
Стенограммы и хроники заседаний.....	223
Монографии и диссертации.....	227
Статьи в периодических научных изданиях	233
Приложение 1 Эмпирическая база для дискурс-анализа законодательных инициатив	244
Приложение 2. Политические технологии в законодательном процессе в разрезе этапов законодательного процесса.....	327

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования

Законодательный процесс является совокупностью процедур и действий, в рамках которых происходит взаимодействие политических акторов, вырабатываются политические решения. Законы, юридические нормы и правила столь же важные факторы формирования и развития общественных отношений, как и религия, традиции и обычаи, принципы правления, климат. Об этом писали многие философы и исследователи (одним из первых – Ш.Л. Монтескье)¹.

Несмотря на это, законодательная функция власти, в отличие от представительной, находится на периферии внимания политической науки, в то время как юридическая наука уделяет пристально внимание законодательному процессу².

В то же время взгляд на закон и законодательный процесс с позиций политической науки открывает возможности для рассмотрения его с точки зрения конкуренции политических акторов. Правовое поле может быть индикатором меняющихся настроений политических элит и общества, а закон имеет потенциал как консолидации общества вокруг достижения значимых целей, так и его разобщения.

Юридическая наука в большей степени рассматривает нормативную сторону закона, а также вопросы правоприменения. Соответственно вопросы, связанные с борьбой между политическими акторами вокруг итогового политического решения, компромиссами между ними, инструментами достижения целей по результатам законодательного процесса остаются за пределами внимания правоведов. С другой стороны, политическая наука если и изучает законодательный процесс, то сквозь призму электоральной борьбы,

¹ Монтескье Ш.Л. О духе законов. М.: РИПОЛ классик, 2019. С. 179.

² Об «интервенции» юридической науки см., например, Halliday T. The Politics of Lawyers: An Emerging Agenda // Law & Social Inquiry. 1999. Vol. 29. Iss. 4. P. 1007–1011.

степени демократичности политического режима, партийной системы¹. Признавая важность обозначенных тем, необходимо указать на недостаточность их рассмотрения для понимания процесса принятия решений в законодательном процессе.

Закон как принятое политическое решение и оказываемое им воздействие на общественные отношения изучают такие дисциплины, как политология права² и законодательные исследования³. Одним из следствий недостаточного их развития в отечественной науке является тот факт, что большинство законодательных инициатив представляют собой предложения технического характера, а исполнительная власть играет всё более значимую роль в законодательном процессе⁴. Это создает дисбаланс в системе разделения властей, что негативно сказывается на авторитете законодательных органов власти, демократичности законодательного процесса.

Изучение политических технологий в российском законодательном процессе среди прочего *позволяет обозначить средства, посредством которых парламент может увеличить свой авторитет в рамках сложившейся системы*. Анализ особенностей аргументации, которую используют парламентарии в обсуждениях законопроектов на пленарных

¹ См., например, такие значимые для политической науки работы, как Shugart M., Carey J. Presidents and assemblies constitutional design and electoral dynamics. Cambridge university press, 1992. 316 p.; Lipset S.M., Rokkan S. Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignments. The West European Party System. Oxford: Oxford University Press, 1990. P. 1–64; Linz, J., Stepan, A. Problems of democratic transition and consolidation: Southern Europe, South America, and post-communist Europe. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996. 504 p.

² См., например, Сунгуров А.Ю., Семикова А.Е. Юридическая политология или политология права: эскиз исследовательского поля // Общественные науки и современность. 2017. №5. С. 83 – 93; Мизулин М.Ю. Политология права: исходные основания и принципы [Электронный ресурс] // Публичное пространство, гражданское общество и власть. URL: http://www.civisbook.ru/files/File/Mizulin_pravo.pdf; От редакции [Электронный ресурс] // Публичная политика. 2022. № 2. URL: <http://publicpolicyjournal.com/new>

³ Законодательные исследования в политической науке [Электронный ресурс] // Политическая наука. 2023. №1. URL: <https://www.politnauka.ru/jour/issue/view/2>; The Journal of Legislative Studies // Taylor & Francis. URL: <https://www.scimagojr.com/journalsearch.php?tip=sid&q=5600156029>

⁴ Соотношение принятых и непринятых законодательных инициатив см. Алексеев Д.В. Реализация базовых стратегий применения политических технологий в законодательном процессе (на примере Государственной Думы VII созыва) // Политическая наука. 2023. № 1. С. 185 – 205.

заседаниях, помогает *лучше понять причины и основания принятия тех или иных политических решений.*

Принятый парламентом закон во многих случаях является итоговой версией политического решения, его квинтэссенцией, а законодательный процесс – важной составляющей политического процесса. Вместе с тем процедуры, согласно которым действуют политические акторы в рамках законодательного процесса, достаточно сложны и на многих его этапах можно заблокировать или, напротив, ускорить принятие того или иного решения. Скорость, параметры и результат законодательного процесса зависят от политической воли и тех инструментов, которые можно назвать *политическими технологиями в рамках законодательного процесса.*

Таким образом, *актуальность темы связана с недостаточной исследованностью законодательного процесса как политического явления, в ходе которого акторами принимаются и корректируются политические решения.* Кроме того, применение политических технологий в законодательном процессе как легальных инструментов воздействия на него напрямую связано с его легитимностью. Законодательный процесс ранее фактически не рассматривался с точки зрения конкуренции и столкновения интересов политических акторов, которые используют определенные технологии, в том числе и манипулирование процедурами.

Степень научной разработанности темы

Огромный вклад в исследования, связанные с проблематикой законов, внесли философы и правоведы Древнего Рима. Так, своё понимание права и закона описывали Гай, Цицерон, Юстиниан и др.¹ Большое внимание этому уделяли также Г.В. Гегель, И. Кант, Н. Макиавелли, Ш.-Л. Монтескье, Ж.Ж. Руссо². В их работах давалось определение закона и были сделаны

¹ Гай. Институции. Книга I. М.: Юрист, 1997. URL: <http://ancientrome.ru/ius/i.htm?a=1446001000>. Цицерон М.Т. Диалоги. О государстве. О законах. М.: Издательство «Наука», 1994. 224 с.; Дигесты Юстиниана / пер. с лат. / под ред. Л.Л. Кофанова. Т. 1. М.: Статут, 2008. 583 с.

² Гегель Г.В. Философия права. М.: Академия наук СССР. Институт философии. Мысль, 1990. 311 с.; Кант И. Учение о праве // Сочинения в 8-ми т. Т.6. М.: Чоро, 1994. 613 с.; Макиавелли Н. Государь. М.:

попытки концептуализации права и политики не только в качестве сфер жизни общества, но и как научных дисциплин. Для настоящего исследования также важно понимание места права в социальной реальности согласно П. Бурдьё¹.

Соотношение политического и юридического неоднократно было в центре внимания у современных зарубежных исследователей. Например, У. Маттеи, Ф. Микельман, Т. Холлидей² изучали проблему влияния права на политику. Также в диссертационной работе были рассмотрены научные разработки отечественных юристов, таких как: С.С. Алексеев, Э.В. Алимов, О.Ю. Бакаева, С.В. Бахвалов, П.В. Дорохин, В.Н. Карташов, П.В. Крашенинников, Д.Р. Пайгина, Н.Н. Погодина, Ю.А. Тихомиров, Г.Ф. Шершеневич³. В их трудах была затронута как сфера политического, так и соотношение частного и публичного права, трактовки законодательного и законотворческого процессов. Некоторые учёные-юристы уделяли последним особое внимание (например, Г.А. Гаджимагомедов, Г.П. Ивлиев, А.П. Любимов, И.И. Шувалов)⁴.

Планета, 1990. 78 с.; Монтескье Ш.-Л. О духе законов. М.: РИПОЛ классик, 2019. 680 с.; Руссо Ж.-Ж. Об общественном договоре или принципы политического права. М.: Государственное социально-экономическое издательство, 1938. 124 с.

¹ Бурдьё П. О государстве: курс лекций в Коллеж де Франс (1989 – 1992). М.: Дело, 2016. 720 с.; Бурдьё П. Власть права. Основы социологии юридического поля [Электронный ресурс] // Гуманитарный портал. URL: <https://gtmarket.ru/library/articles/3040>

² Mattei U. Three Patterns of Law: Taxonomy and Change in the World's Legal Systems. *Am. J. Comp.* 1997. P. 5 – 44; Mickelman F. Human rights and the Limits of constitutional theory // *Ratio Juris*. 2002. Vol. 13. Iss. 1; Halliday T. The Politics of Lawyers: An Emerging Agenda // *Law & Social Inquiry*. 1999. Vol. 29. Iss. 4. P. 1007 – 1011.

³ Алексеев С.С. Право: азбука – теория – философия: опыт комплексного исследования. М.: Статут, 1999. 712 с.; Бакаева О.Ю., Погодина Н.А. О соотношении частных и публичных интересов // *Журнал российского права*. 2011. № 4. С. 36–47; Дорохин С.В. Деление права на публичное и частное: конституционно-правовой аспект. М.: Волтерс Клувер, 2006. 136 с.; Карташов В.Н. Перспективные направления совершенствования законодательной техники, тактики и стратегии в юридических науках и практиках // *Юридическая техника*. 2015. № 9. С. 53–61; Карташов В.Н., Бахвалов С.В. Законодательная технология субъектов Российской Федерации. Ярославль: изд-во ЯрГУ, 2010. С. 59–71; Крашенинников П.В. Закон и законодательный процесс М.: Статут, 2017. 160 с.; Тихомиров Ю.А., Пайгина Д.Р., Алимов Э.В. Проблемы юридической политологии и анализа регулирующего воздействия // *Журнал российского права*. 2016. № 5. С. 168–174; Шершеневич Г.Ф. Общая теория права. М.: Изд-е братьев Башмаковых, 1910. 805 с.

⁴ Гаджимагомедов Г.А., Ивлиев Г.П. Участие Правительства Российской Федерации в законодательной деятельности: научное издание. М.: Норма, 2008. 224 с.; Любимов А.П. Парламентское право в России. Учеб. Пособие. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Маркетинг, 2002. 655 с.; Шувалов И.И. Правительство Российской Федерации в законотворческом процессе: дис. ... канд. юр. наук: 12.00.02. 2003. 188 с.

У отечественных юристов законодательный процесс нередко становился объектом пристального внимания. На работы А.И. Абрамовой, С.В. Бошно, Г.В. Васюты, Н.А. Власенко, М.В. Залоило, Е.В. Колесникова, Д.В. Пажетных, Г.В. Минха, Т.Я. Хабриевой, В.Е. Чиркина¹ соискатель также в значительной степени опирался, однако стоит отметить, что они рассматривали законодательный процесс скорее с точки зрения юридических наук, формально-юридического подхода. Примечательно, что многие из юристов, которые исследуют законодательный процесс имеют отношение к Институту законодательства и сравнительного правоведения.

Большое значение для рассмотрения воздействия политических технологий на законодательный процесс имеет неоинституционализм. Он оказывает значительное влияние на политическую науку и сегодня. Ведущую роль в развитии неоинституционализма сыграли Дж. Бьюкинен, Э. Даунс, Дж. Марч, Д. Норт, Й. Олсен, Г. Саймон². Непосредственно законодательный процесс с политической точки зрения исследовали Дж. Глэйзнер, Дж. Кэри, Т. Ремингтон, Дж. Цебелис, П. Чейсти, Й. ван Шаген, М. Шугарт³. Особое

¹ Абрамова А.И. Лоббизм в законотворческой деятельности // Журнал российского права. 2014. № 6(210). С. 15-25; Абрамова А.И. Законодательная идея и форма ее реализации // Журнал российского права. 2010. № 12(168). С. 65-72; Бошно С.В., Васюта Г.Г. Поправки к законопроекту и пределы трансформации концепции закона // Право и современные государства. 2017. № 3. С. 9-20; Власенко Н.А., Залоило М.В. Состояние законодательства, уровень законодательной культуры и стандартизация законотворчества // Юридическая техника. 2016. № 10. С. 78-89; Залоило М.В. Современный законодательный процесс: от правовых тенденций к прогнозируемым сценариям развития // Теоретико-исторические правовые науки. 2023. №2, том 10. С. 39–48; Колесников Е.В., Пажетных Д.В. Участие Совета Федерации в законодательном процессе // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 11. С. 18-23; Концепции развития российского законодательства / под ред. и с предисл. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова. - М.: Эксмо, 2010. - 732 с.; Минх Г.В. Законодательная инициатива Президента Российской Федерации как конституционно-правовой институт // Журнал российского права. 2016. № 1(229). С. 89-99; Чиркин В.Е. Слово о конституционной терминологии / В. Е. Чиркин // Журнал российского права. 2013. № 12(204). С. 13-19.

² Бьюкинен Дж. Политика без романтики: краткое изложение позитивной теории общественного выбора и её нормативных условий // The Theory of Public Choice-II. Ed. by J. M. Buchanan and R. D. Tollison. Ann Arbor: The Univ. of Michigan Press, 1984. P. 11-22; Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М.: Фонд экономической книги «Начала», 1997. 180 с.; Downs A. An economic theory of political action in a democracy // Journal of Political Economy. 1957. Vol. 65. N 2. P. 135–150; March J., Olsen J. The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life // The American Political Science Review. 1984. Vol. 78. N 3. P. 734–749; Simon H.A. Administrative behaviour: a study of decision making process in administrative organisation // Simon & Shuster Inc. 4-th ed. 1947.

³ Глэйзнер Дж., Чейсти П. Российская Государственная Дума: структура, деятельность и эволюция в период 1993–1998 годов. М.: Московский общественный научный фонд, 1999. 68 с.; Remington T. Patronage and the party of power: President–Parliament relations under Vladimir Putin // Europe-Asia Studies. 2008. T. 60. N 6. P. 959-987; Tsebelis G. Veto-players: how political institutions work. New York: Russell sage foundation and Princeton NJ: Princeton University Press, 2002. P. 36; Shagen J. The Principle of Discontinuity and the Efficiency

место у некоторых ученых занимают работы по российскому законодательному процессу.

С точки зрения исследования места парламента в системе органов государственной власти были рассмотрены и работы ученых, посвящённые политическим системам: как авторитарным, так и демократическим. Особое значение имели исследования Г. Алмонда, Р. Даля, Д. Истона, Т.Л. Карла, Х. Линца, А. Степана, Ф. Шмиттера¹. В центре внимания ряда исследователей также было исследование проблем парламентских и президентских систем.

Концептуализация политических технологий находилась в фокусе внимания многих исследователей: М.Г. Анохина, О.Е. Гришина, В.В. Демидченко, М.В. Ильина, Е.Б. Малкина, Е.Б. Сучкова, О.Ф. Шаброва и др.² Для рассмотрения технологий в политике важно учитывать контекст, в том числе и повестку дня. В данной работе при рассмотрении как технологий, так и конкретных кейсов исторический и политический контекст был также учтен. Роль повестки дня в политике изучали такие зарубежные исследователи как Х. Брашер, Дж. Дженкинс, Г. Кокс, А. Кэмпбелл, М. Маккубинс, Н. Монро³ и др., а также отечественные: Е.А. Вандышева, Е.Г. Дьякова, А.Д. Казун, Л.Н. Тимофеева, Н.А. Рябченко⁴ и др.

of the Legislative Process // *The Journal of Legislative Studies*. 1997. Vol. 3. P. 115–125; Цебелис Дж. В защиту теории рационального выбора // *Социальные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература. Серия 4: Государство и право*. 1999. № 2. С. 65–66; Shugart M., Carey J. *Presidents and Assemblies Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

¹ Almond G.A. Political theory and political science // *The American political science review*. 1966. Vol. 60. N 4. P. 869–879; Dahl R.A. Polyarchy, Pluralism, and Scale // *Scandinavian Political Studies*. 1984. Vol. 7. N 4. P. 225–240; Easton D. The political system besieged by the state // *Political theory*. 1981. Vol. 9. N 3. P. 303–325; Карл Т.Л., Шмиттер Ф. Что есть демократия? [Электронный ресурс] // *Политнаука*. URL: <http://www.politnauka.org/library/dem/karl-shmitter.php>; Linz J., Stepan A. *Problems of democratic transition and consolidation: Southern Europe, South America, and post-communist Europe*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996.

² Анохин М.Г., Гришин О.Е. Техника, технологии, политические технологии. – Актуальные проблемы политики и политологии в России / под общ. ред. В.С. Комаровского. М.: Изд-во РАГС, 2001. 239 с.; Демидченко В.В. Понятие политических технологий: сущность, формы, виды // *Власть*. 2015. № 12. С. 140–142; Ильин М.В. Ритмы и масштабы перемен. О понятиях «процесс», «изменение» и «развитие» в политологии // *Полис. Политические исследования*. 1993. № 2. С. 57–68; Малкин Е.Б., Сучков Е.Б. *Политические технологии*. М.: «Русская панорама», 2006. 680 с.; Шабров О.Ф. *Политические технологии* // *Знание. Понимание. Умение*. 2012. № 4. С. 328–330.

³ Brasher H. The Dynamic Character of Political Party Evaluations // *Party Politics*. 2009. Vol. 15. N 1. P. 69–92; Jenkins J., Monroe N. On Measuring Legislative Agenda-Setting Power // *American Journal of Political Science*.

Законодательный процесс в контексте роли отечественного парламентаризма в политической системе нашей страны исследовался и в работах отечественных политологов, в том числе Н.И. Бирюковым, О.В. Гаман-Голутвиной, Г.В. Голосовым, Т.В. Кашаниной, Н.В. Петровым¹, Я.А. Пляйсом, В.М. Сергеевым, А.М. Салминым и др.)². Многие ученые рассматривали парламентаризм с точки зрения политических партий и развития партийной системы (например, В.Я. Гельман, А.А. Керимов, Ю.Г. Коргунюк³). Взгляд на парламент сквозь призму партийных размежеваний важен для анализа причин голосований по тому или иному законопроекту⁴. В качестве тенденций исследователи отмечали иерархизацию партийной системы и снижение уровня партийной

2016. Vol. 60. N 1. P. 158–174; Campbell A.C., Cox G., McCubins M.D. Agenda Power in the U.S. House of Representatives, 1877 to 1986. In David W. Brady, Mathew D. McCubbins (eds). Parties, procedure and policy: essays on the history of Congress. Stanford: Stanford University Press, 2002. 70 p.

⁴ Вандышева Е.А. Эволюция концепта «политическая повестка» в зарубежных политологических исследованиях // Мировая экономика и международные отношения. 2017. № 4(61). С. 91–99; Дьякова Е.Г. Массовая политическая коммуникация в теории установления повестки дня: от эффекта к процессу // Полис. Политические исследования. 2003. № 3. С. 109–119; Казун А.Д. Кому принадлежит повестка дня? Обзор теории issue ownership // Мониторинг общественного мнения: Экономические и социальные перемены. 2018. № 4. С. 109–123; Тимофеева Л.Н., Рябченко Н.А., Малышева О.П., Гнедаш А.А. Цифровая социально-политическая повестка дня и ее осмысление в условиях новой медиаэкологии // Полис. Политические исследования. 2022. № 2. С. 37–51.

¹ Признан иностранным средством массовой информации, выполняющим функции иностранного агента, и (или) российским юридическим лицом, выполняющим функции иностранного агента

² Бирюков Н.И., Сергеев В.М. Становление институтов представительной власти в современной России. М.: Агентство «Издательский сервис», 2004. 544 с.; Парламентаризм в России и Германии: история и современность / под ред. Я.А. Пляйса, О.В. Гаман-Голутвиной. М.: РОССПЭН, 2006. 582 с.; Голосов Г. В. Сфабрикованное большинство: конверсия голосов в места на думских выборах 2003 г. // Полис. Политические исследования. 2005. № 1. С. 108–119; Кашанина Т.В. Законотворчество как форма выражения политики // Право и государство: теория и практика. 2005. № 7. С. 4–10; Петров Н.В. Политическая механика российской власти: субституты против институтов // Вестник общественного мнения. 2009. № 4. С. 5–23 [Признан иностранным средством массовой информации, выполняющим функции иностранного агента, и (или) российским юридическим лицом, выполняющим функции иностранного агента]; Салмин А.М. О некоторых проблемах самоопределения и взаимодействия исполнительной и законодательной властей в Российской Федерации // Полис: Политические исследования. 1996. № 1. С. 7–32.

³ Гельман В.Я. Из огня да в полымя: Российская политика после СССР. Спб.: БХВ-Петербург, 2013. 256 с.; Керимов А.А. Парламентаризм в современной России: особенности становления и развития: дисс. ... канд. полит. наук: 23.00.02. Екатеринбург, 2006. 164 с.; Коргунюк Ю. Г. Партийная система современной России: Основной вектор развития // Актуальные проблемы Европы. 2018. № 2. С. 202–224;

⁴ См. например, Lipset S.M., Rokkan S. Cleavage structures, party systems, and voter alignments: An introduction // Party systems and voter alignments: Crossnational perspectives. N.Y.; L.: The Free Press, Collier-MacMillan limited, 1967. P. 1–64; Коргунюк Ю.Г. Концепция размежеваний и теория проблемных измерений: точки пересечения // Полис. Политические исследования. 2019. № 6. С. 95–112.

конкуренции. И.А. Кравец, В.Л. Шейнис, изучая генезис отечественного парламентаризма, обращались к историческому подходу¹.

Вопросы соотношения политического и правового, хотя также освещались в исследованиях отечественных политологов. Речь идёт о работах О.В. Зазнаева, Н.П. Медведева, А.Н. Медушевского, М.Ю. Мизулина, А.Е. Семиковой, А.И. Соловьёва, А.Ю. Сунгурова².

Проблемы анализа дискурса, возникающего между властью и оппозицией по вопросу распределения власти, освещались в работах Т. Ван Дейка, Д. Кина, Э. Лаклау, Н. Лумана, Ш. Муфф, М. Фуко, Ю. Хабермаса³. Среди российских исследователей стоит отметить диссертации Л.Н. Тимофеевой (2005 г.) и Ю.Д. Татарковой (2015 г.), анализировавших дискурс между властью и оппозицией⁴.

Для текущей работы важно рассмотрение законодательного процесса как пространства, где принимаются и корректируются политические решения. Ряд зарубежных и отечественных источников по теории принятия политических решений также были использованы в рамках

¹ Кравец И.А. Конституционный дизайн, государственные преобразования и российский бикамерализм в начале XX века. – Право и политика. 2018. № 4. С. 60–106; Шейнис В.Л. Современный парламентаризм: этапы эволюции // Полития. 2000. № 4 (19). С. 50–66.

² Зазнаев О.И. Индексный анализ полупрезидентских государств Европы и постсоветского пространства // Полис. Политические исследования. 2007. № 2. С. 146–164; Медведев Н.П. Юридическая политология как новое научное направление // Вопросы политологии. 2015. № 1 (17). С. 5–11; Медушевский А.Н. Социология права. М.: Издательский дом ГУ-ВШЭ, 2015. 813 с.; Мизулин М.Ю. Политология права: исходные основания и принципы [Электронный ресурс] // Публичное пространство, гражданское общество и власть. URL: http://www.civisbook.ru/files/File/Mizulin_pravo.pdf; Права человека перед вызовами XXI / под ред. В.В. Смирнова, А.Ю. Сунгурова. М.: РОССПЭН, 2012. 349 с.; Соловьёв А.И. Культура власти российской элиты: искушение конституционализмом? // Полис. Политические исследования. 1999. № 2. С. 65–80; Сунгуров А.Ю., Семикова А.Е. Юридическая политология или политология права: эскиз исследовательского поля // Общественные науки и современность. 2017. № 5. С. 83–93.

³ Ван Дейк Т. Язык. Познание. Коммуникация. М.: Прогресс, 1989. 312 с.; Кин Д. Демократия и декаданс медиа / пер. с англ. М., 2015. 312 с.; Луман Н. Реальность массмедиа / пер. с нем. А. Ю. Антоновского. М., Праксис, 2005. 256 с.; Фуко М. Слова и вещи. Археология гуманитарных наук / пер. с фр. СПб.: А-сэд, 1994. 407 с.; Фуко М. Надзирать и наказывать. М.: Ад Маргинем, 2018. 384 с.; Хабермас Ю. Моральное сознание и коммуникативное действие: пер. с нем. СПб.: Наука, 2000. 382 с.; Laclau E., Mouffe S. Hegemony and socialist strategy: towards a radical democratic politics. London: Verso, 1994;

⁴ Татаркова Д.Ю. Формирование политической оппозиции в России: 2011–2012 гг.: конфликтный дискурс: автореф. дисс. ... канд. полит. наук: 23.00.02. М., 2015. 25 с.; Тимофеева Л.Н. Власть и оппозиция: конфликтно-дискурсивный анализ: Теория, история, методология: автореф. дисс. ... д. полит. наук: 23.00.01. М., 2005. 57 с.

диссертационного исследования. В частности, работы Дж. Андерсона, У. Данна, А.А. Дегтярёва, И. Дрора, Г. Саймона, А.И. Соловьёва¹.

Вместе с тем исследования, в которых системно анализируются конкретные случаи применения политических технологий в законодательном процессе, отсутствуют. Здесь следует упомянуть диссертации И.А. Помигуева и Е.М. Шульман². В первом случае автор рассмотрел возможности блокирования принятия решений в ходе законодательного процесса veto-игроками, а во втором законотворческий процесс комплексно изучался именно как политическое явление³. Также отметим, что в диссертации В.М. Веснина рассмотрено взаимодействие Государственной думы и Правительства, а также возможности влияния нижней палаты парламента на политику исполнительной власти⁴. С.В. Бахвалов рассмотрел политические технологии в законодательном процессе с юридической точки зрения⁵, а Т.А. Золотухина рассмотрела законотворческую деятельность в теоретико-правовом измерении⁶.

Резюмируя, отметим, что законодательный процесс изучается с различных сторон, как зарубежными, так и российскими исследователями. Однако всё же такие работы рассматривают его либо с юридической точки

¹ Дегтярёв А.А. Принятие решений в публичной политике и государственном управлении: роли и параметры // Управление государством: проблемы и тенденции развития / Политическая наука: Ежегодник. Российская ассоциация политической науки. М.: изд-во «Политическая энциклопедия», 2008. С. 272-299; Соловьёв А.И. Принятие и исполнение государственных решений. М.: КноРус, 2009. 344 с.; Anderson J. Public Policymaking: An Introduction. Boston, 1994. 369 p; Dror Y. Muddling Through - 'Science' or Inertia // Public Administration Review. 1964. N 24(3). P.153-156; Simon H. Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Process in Administrative Organizations. N.Y., 1947.

² Признана иностранным средством массовой информации, выполняющим функции иностранного агента, и (или) российским юридическим лицом, выполняющим функции иностранного агента.

³ Помигуев И.А. Роль veto-игроков в федеральном законодательном процессе в современной России: дисс. ... канд. полит. наук: 23.00.02. М., 2016. 248 с.; Шульман Е.М. Политические условия и факторы трансформации законотворческого процесса в современной России: дисс. ... канд. полит. наук: 23.00.02. М., 2013. 172 с. [Признана иностранным средством массовой информации, выполняющим функции иностранного агента, и (или) российским юридическим лицом, выполняющим функции иностранного агента]

⁴ Веснин Р.М. Особенности взаимодействия Государственной Думы и Правительства Российской Федерации в законодательном процессе: дисс. ... канд. полит. наук: 23.00.02. М., 2006. 179 с.

⁵ Бахвалов С.В. Законодательная технология (некоторые проблемы теории и методологии): автореф. дисс. ... канд. юр. наук: 12.00.01. Нижний Новгород, 2006. 30 с.

⁶ Золотухина Т.А. Законотворческая деятельность в Российской Федерации: теоретико-правовое исследование: автореф. дисс. ... доктор юр. Наук: 12.00.01. Белгород, 2017. 42 с.

зрения, либо с позиции места парламентаризма в политической системе в целом. При этом ощущается недостаток анализа тех инструментов, посредством которых политические акторы добиваются принятия необходимых им политических решений. Данное исследование ставит цель восполнить этот пробел.

Объектом исследования являются политические технологии в законодательном процессе.

Предмет исследования – практики применения политических технологий в законодательном процессе Российской Федерации на федеральном уровне.

Цель исследования заключается в выявлении особенностей применения политических технологий в законодательном процессе на федеральном уровне.

Для достижения поставленной цели необходимо выполнить следующие задачи:

1. Рассмотреть теоретические основы исследования закона и законодательного процесса как политических явлений.
2. Операционализировать понятия «политические технологии» и «политические технологии в законодательном процессе» в контексте их воздействия на процесс принятия политических решений.
3. Определить типы политических технологий, используемых участниками законодательного процесса.
4. Выявить возможности использования политических технологий в законодательном процессе различными политическими акторами.
5. Исследовать сходства и различия, особенности применения различными политическими акторами технологий в рамках законодательного процесса.
6. Разработать методику дискурс-анализа для исследования аргументации парламентских фракций в ходе законодательного процесса.

7. Выделить темы, методы, стратегии и особенности аргументации парламентских фракций в рамках законодательного процесса.

Гипотеза исследования

В ходе законодательного процесса политические акторы применяют политические технологии, связанные с ускорением, замедлением и/или блокированием прохождения законопроектов. На скорость прохождения законопроектов и параметры принимаемых решений также значительно влияет авторитет политических акторов. В то же время, потенциал имеющихся у парламента политических технологий, посредством которых можно влиять на принятие решений, используется не в полной мере.

Теоретическая и методологическая основа исследования

Методологической основой настоящего исследования стал *неоинституционализм теории рационального выбора*. В контексте данной работы особое значение приобретает понимание институтов, как «правил игры»¹. Данный подход позволяет рассмотреть процедурные особенности принятия законодательных решений, а также выявить технологии и позиции политических акторов в ходе законодательного процесса, учитывая их стремление руководствоваться собственными политическими интересами.

Для выявления мотивов политических акторов в принятии тех или иных решений, а также стратегий их аргументации были также использованы элементы методологии *конструктивистского институционализма*. Совмещение конструктивизма и институционализма обусловлено необходимостью объяснения институционального равновесия (или его отсутствия)², дисфункций институтов, причин принятия тех или иных политических решений, в соответствии с которыми применялись политические технологии.

¹ Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М.: Фонд экономической книги «Начала», 1997. 190 с.

²Патрушев С.В. Институциональная политология в российской перспективе // Политическая концептология. 2011. № 4. С. 142–148.

Объектом воздействия политических технологий в законодательном процессе среди прочих является повестка дня парламента, соответственно особое значение для исследования играет *теория установления повестки дня*¹. При этом повестка дня рассматривается как статус-кво, которое политический актор стремится нарушить, если он хочет изменить принимаемое политическое решение. В данном исследовании также рассматриваются и институциональные механизмы формирования повестки дня в качестве политических технологий.

Чтобы раскрыть возможности блокирования принятия тех или иных решений в качестве составной части теоретико-методологической базы была использована *концепция вето игроков Дж. Цебелиса*. Применяя данную теорию, мы рассматриваем возможности влияния политических акторов не только на ход законодательного процесса, но и на его результат (даже если закон в итоге не был принят).

Обозначенная теоретико-методологическая основа, цель и задачи обусловили выбор ряда методов, релевантных для настоящего исследования.

При первичном рассмотрении текстов и других материалов по законопроектам, законам и другим НПА использовался *формально-юридический метод*. Далее юридические тексты анализировались с помощью политологических методов.

Чтобы рассмотреть конкретные технологии и примеры их использования был применён *метод case-study*. Каждая из политических технологий была проиллюстрирована конкретными кейсами, поясняющими способ их использования политическими акторами. При этом были выбраны такие случаи, которые, во-первых были наиболее показательны и убедительно иллюстрировали применение той или иной технологии². Во-

¹ Campbell A.C., Cox G., McCubins M.D. Agenda Power in the U.S. House of Representatives, 1877 to 1986. In David W. Brady, Mathew D. McCubbins (eds). Parties, procedure and policy: essays on the history of Congress. Stanford University Press, 2002. 70 p.

² Фливиберг Б. О недоразумениях, связанных с кейс-стади // Социологические исследования. 2005. № 4. С. 110-120.

вторых, рассмотренные кейсы имеют ценность из-за их тиражируемости¹: проанализированы именно те технологии, которые неоднократно применялись и характерны именно для парламента.

Благодаря *факторному анализу* был произведен отбор кейсов, которые составили эмпирическую базу для дискурс-анализа. После вычленения проблемных вопросов², которые характерны для дискурса законодательного процесса, позиции парламентских партий были оценены по шкале от «5» до «-5». В итоге были исследованы именно те кейсы, в которых ярче всего раскрывается разница между целями и стратегиями аргументации акторов.

Для рассмотрения стратегий аргументации в ходе законодательного процесса, в том числе на пленарных заседаниях Государственной Думы был использован *дискурс-анализ*, соединяющий в себе *методику анализ аргументов М. Скривена*³, *элементы критического дискурс-анализа, теоретические разработки Э. Лакло и Ш. Муффа*⁴. В результате выявлены основные темы, которые затрагивались парламентариями и представителями органов исполнительной власти во время обсуждения законопроектов, неустановленные аргументы и выводы (подробнее см. в Приложении 1), операционализированы дискурсивные стратегии с помощью классификации Р. Водак и М. Мейера⁵. В результате зафиксированы линии размежеваний в законодательном процессе, а также особенности аргументации и позиционирования различных фракций.

Также в исследовании применяется *анализ документов*, так как содержание законодательных инициатив, а также процедуры законодательного процесса тщательно задокументированы.

¹ Козина И. Case-study: некоторые методические проблемы // Рубеж. 2004. С. 177-189.

² Budge I., Homola J. How Far Have European Political Parties Followed the Americans to the Right in the Later Post-War Period? // Cambio. Rivista sulle Trasformazioni Sociali. 2012. N 2. P. 71–86.

³ Пример адаптации методики можно посмотреть: Романов П.В., Щебланова В.В., Ярская-Смирнова Е.Р. Женщины-террористки в интерпретативных моделях российских СМИ Дискурс-анализ газетных публикаций // Пч чёолис. Политические исследования. 2003. № 6. С. 144–154.

⁴ Laclau E., Mouffe S. Hegemony and socialist strategy: towards a radical democratic politics. London: Verso, 1994. P. 105–107; Муфф Ш. Политика и политическое / пер. по Mouffe Ch. On the Political. L.–N.Y.: Routledge, 2006. С. 88 – 102.

⁵ Meyer R., Wodak R. (eds). Methods of critical discourse studies. SAGE Publishing. 3-ed edition, 2015. 252 p.

В диссертационном исследовании широко применялись *общенаучные методы*, такие как сравнение, анализ, синтез, индукция, дедукция.

Эмпирическая база исследования включает в себя стенограммы пленарных заседаний Государственной Думы, где зафиксированы высказывания, вопросы и выступления парламентариев¹; тексты законов и иные документы, связанные с законодательным процессом²; материалы СМИ и сайтов органов государственной власти, связанные с законодательным процессом³. Использованные в исследовании нормативные правовые акты и стенограммы заседаний датированы 1999 – 2021 годами (III – VII созывы Государственной Думы). При этом акцент сделан именно на VII созыве, так как он завершил работу, и в отличие от VIII, его можно рассматривать как уже неизменяемый предмет исследования. В тоже время, повестка VII созыва наиболее актуальна в силу достаточной близости к текущему моменту.

В ходе выполнения дискурс-анализа на основе данных стенограмм обсуждения законопроектов на пленарных заседаниях была создана база топики, неустановленных аргументов и выводов. Именно на её основе исследовались цели высказываний политических акторов в ходе дискуссий на пленарных заседаниях и стратегии их аргументации.

Положения, выносимые на защиту:

1. В ходе процесса принятия законодательных решений происходит перераспределение объёма и содержания власти, и инструментом для этого выступают политические технологии. В рамках законодательного процесса политические акторы приходят к компромиссу и закрепляют обновлённые

¹ Доступ через базу данных «Стенограммы заседаний Государственной Думы» [Электронный ресурс]. URL: <http://transcript.duma.gov.ru/>

² База данных «Система обеспечения законотворческой деятельности» [Электронный ресурс]. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/>. Под документами, связанными с законодательным процессом, в данном случае понимаются пояснительные записки к проектам законов, официальные отзыв или заключение Правительства, заключения профильного Комитета и комитетов-соисполнителей, Правового управления Государственной Думы и др.

³ В числе прочих были использованы материалы официальных сайтов Государственной Думы и Совета Федераций, комитетов парламента, официальные информационные ресурсы Правительства, Президента Российской Федерации, а также таких СМИ, как «Парламентская газета», ТАСС, Интерфакс, «Коммерсант», РБК и др.

«правила игры» в виде законов. Инструментами достижения этого компромисса могут быть политические технологии, связанные как с воздействием на публичный дискурс вокруг законодательного процесса, так и направленные на использование политическими акторами процедур законодательного процесса в своих интересах.

2. Политические технологии в законодательном процессе как часть общности политических технологий, имеют ряд особенностей относительно других политических технологий: ограниченность строгими юридическими рамками, тиражируемость, специфический предмет воздействия – законодательный процесс. При этом политические технологии в законодательном процессе, являясь инструментом политической борьбы, в итоге способствуют достижению компромиссного решения, которое выражено в форме принятого (или даже отклоненного) закона.

3. Выделены три типа политических технологий в законодательном процессе. Они могут быть направлены на *ускорение, замедление и блокирование* принятия политических решений. *Технологии ускорения* законодательного процесса используются, если на быстрое продвижение законопроекта есть воля значимого политического актора, социально-политическая или экономическая ситуация требуют быстрых решений или у парламента есть стремление минимизировать количество рассматриваемых законопроектов. *Технологии замедления* применяются в случаях, когда невозможно оперативно согласовать позиции заинтересованных политических акторов или оппозиция стремится затянуть рассмотрение законодательных инициатив, либо из-за специфики текущей политической конъюнктуры. *Блокирование* принятия решений происходит, если между заинтересованными акторами недостижим консенсус по какому-либо вопросу, а также в случае желания политическим актором подчеркнуть собственную субъектность или по причине несвоевременности внесённой инициативы.

4. Президент, правительство, депутаты и сенаторы активно используют политические технологии в законодательном процессе. Однако законопроекты президента и правительства рассматриваются быстрее и с большей вероятностью становятся законами. Правительство нередко вносит рамочные законы, позволяющие максимизировать полномочия исполнительной власти. Таким образом, сложившийся политический режим имеет значимые институциональные механизмы, направленные на собственное укрепление и консолидацию. Этому немало способствует и парламентское большинство, усилия которого направлены на сохранение статус-кво. Оппозиция также старается влиять на повестку дня парламента, в том числе благодаря технологиям замедления законодательного процесса, однако она не может её определять.

5. Выделен ряд особенностей использования политических технологий в законодательном процессе различными акторами. Президент редко непосредственно блокирует законопроекты, предпочитая не вмешиваться в законодательный процесс напрямую, и высказывается только в случае рассмотрения действительно значимых решений, которые могут вызвать острую реакцию в обществе. Правительство стремится задействовать политические технологии, чтобы максимально разрешить возникающие противоречия вне стен парламента, а в самой палате лишь принять компромиссное или даже консенсусное решение. Процедуры часто используются в качестве технологий, чтобы миновать некоторые этапы законодательного процесса в широком смысле (например, можно избежать ОРВ или принять проект закона в первом чтении и в целом), на долгое время затянуть рассмотрение законопроектов или в последний момент внести коррективы в уже фактически согласованное решение. При этом потенциал депутатов и сенаторов как вето-игроков сегодня задействован не в полной мере, что связано с дефицитом воли политических акторов.

6. Для исследования технологий, связанных с аргументацией политических акторов, необходимо учесть используемые ими темы и

особенности риторики, что позволяет сделать дискурс-анализ. В рамках данного исследования, дискурс-анализ состоит из нескольких этапов: определение ключевых единиц анализа – «топиков»; выделение неуставленных аргументов и выводов; анализ дискуссии в формате «вопрос – ответ»; рассмотрение контекста обсуждения инициативы; определение места различных стратегий в аргументации парламентариев (согласно классификации Р. Водак и М. Мейера). Ключевой особенностью методики стало соединение различных подходов, существующих в рамках дискурс-анализа: критический дискурс-анализ, анализ аргументов М. Скривена, теоретические разработки Э. Лаклау и Ш. Муффа.

7. В дискуссиях, связанных с социально-экономической сферой, фракция большинства строит аргументацию вокруг необходимости балансировки федерального бюджета, стабильности, комфорта и безопасности граждан. Оно нередко стремится к уходу от концепции законопроекта в пользу менее спорных нюансов инициативы, особенно если речь идет о резонансных законах. Большинство использует скорее рациональные аргументы. Целью в данном случае является не столько прямая поддержка законопроектов, а сколько минимизация критики и негативных политических последствий, особенно если обсуждаются резонансные законы. Парламентская оппозиция использует *экспрессивные высказывания*, соответствующую лексику и изобразительно-выразительные средства (стратегии номинации и интенсификации по Р. Водак и М. Мейеру). Её представители задают провокационные вопросы, апеллируют к нарушениям регламента большинством, обращаются к отдельным успешным кейсам.

В результате проведенного исследования были получены следующие результаты, содержащие **научную новизну**:

1. Установлены существенные различия между политическими и юридическими технологиями. Если анализировать законодательный процесс исключительно как последовательность юридических процедур, которые

должны быть корректными, точными и непротиворечивыми, то за пределами внимания исследователей остаётся его политическая сущность. Она состоит в достижении компромиссного решения по итогам прохождения процедур законодательного процесса, которое становится возможным в том числе благодаря политическим технологиям. Последние включают в себя манипулирование законодательными процедурами, которое помогает политическим акторам достигать поставленных целей, используя особенности существующих «правил игры». Так, согласно теории вето-игроков, с помощью процедур можно блокировать решения. Таким образом, юридические процедуры приобретают политическое значение, превращаясь в инструменты политического влияния. Кроме того, аргументация акторов в публичном пространстве также может менять исход законодательного процесса¹.

2. Определены политические технологии в законодательном процессе как совокупность инструментов, посредством которых политические акторы манипулируют процедурами и аргументами, влияющими на ход и результат законодательного процесса. Такие технологии являются составной частью политических технологий в широком смысле, наравне с избирательными технологиями, инструментами лоббизма и построения имиджа политика и.т.д. Ключевыми особенностями политических технологий в законодательном процессе являются возможность их тиражирования в иной политической ситуации и строгие юридические рамки, в которых такие технологии функционируют. Технологии не только являются инструментами в руках политических акторов, но и становятся средством принятия итогового компромиссного решения, которое является залогом политической

¹ Политическая сущность процедур законодательного процесса на примере законодательного дисконтинуитета была рассмотрена в статье Помигуев И.А., Алексеев Д.В. Обнуление законопроектов: принцип дисконтинуитета как политическая технология // Полис. Политические исследования. 2021. № 4. С. 176 – 191 (вклад соискателя на с. 177 – 179, 181 - 186).

и социальной стабильности. Однако при этом возможности акторов по влиянию на исход законодательного процесса различны¹.

3. Политические технологии в законодательном процессе типологизированы по основанию цели их применения. Они направлены на *ускорение, замедление и блокирование* принимаемых решений в ходе законодательного процесса. Все три типа связаны с использованием его процедур, то есть тех самых «правил игры», которые с одной стороны трансформируются с помощью технологий, а с другой – оперировать ими можно только в существующих юридических рамках. Так, чтобы ускорить принятие решения законопроект может быть рассмотрен в первом чтении и в целом (то есть фактически в двух чтениях). Принятие поправок может сыграть как в пользу замедления, так и ускорения законодательного процесса, а одним из потенциально наиболее эффективных вето-игроков является Совет Федерации. Он может демонстрировать свою субъектность, замедляя или даже блокируя прохождение законопроектов.

4. Выяснено, что парламентское большинство применяет политические технологии, как правило, для сохранения статус-кво, а меньшинство – для его изменения. Большинство заинтересовано в принятии законов в интересах стабилизации и сохранения текущей политической системы: примером служат поправки, вносимые в законодательство о выборах и отклонение соответствующих инициатив оппозиции. Для последней же важно продемонстрировать альтернативу и показать политическую борьбу. В качестве примера приведём итальянскую забастовку, реализуемую в форме вынесения большого количества поправок на отдельное рассмотрение. Так было в момент рассмотрения закона об ужесточении правил проведения санкционированных митингов и собраний. В тоже время парламентская оппозиция выполняет функцию по

¹ Данное положение впервые представлено в статье Помигуев И.А., Алексеев Д.В. Законодательный процесс и законодательные технологии как предмет исследования в российском политологическом дискурсе // Власть. 2020. № 3 (Т. 28). С. 190–195 (вклад соискателя на с. 192 – 194).

репрезентации состязательности в законодательном процессе, что способствует большей легитимности принимаемых решений.

5. Установлено, что Президент редко блокирует уже принятые решения, предпочитая риторические интервенции при рассмотрении действительно значимых решений, таким образом, исполняя функции арбитра в рамках политической системы. Минимизация вмешательства в законодательный процесс делает законодательную активность главы государства более значимой в глазах других политических акторов. При этом Президент опосредованно действует через Государственно-правовое управление – своего представителя по юридическим вопросам, и его роль в принятии законодательных решений является ключевой. Правительство же чаще стремится достичь компромисса с представителями всех фракций ещё до рассмотрения законопроекта на пленарном заседании или даже до внесения проекта закона в парламент. Депутаты Государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации и сенаторы Российской Федерации активно используют манипулирование парламентскими процедурами для воздействия на законодательный процесс¹.

6. Методика дискурс-анализа адаптирована для исследования тем, методов, особенностей аргументации парламентских фракций и их целеполагания. Её алгоритм включает ряд этапов, в том числе рассмотрение неустановленных аргументов и выводов, выяснение элементов стратегий аргументации у разных фракций. Данная методика является результатом синтеза целого ряда классических научных разработок в области дискурс-анализа (критический дискурс-анализ Р. Водак и М. Мейера, анализ аргументов М. Скривена, теоретические разработки Э. Лаклау и Ш. Муффа), которые в отечественной науке не применялись в текущем сочетании. В целом, аргументы, используемые в публичном поле, в ходе прений на

¹ Положения новизны 3 – 5 были представлены и во многом раскрыты в статье Алексеев Д.В. Реализация базовых стратегий применения политических технологий в законодательном процессе (на примере Государственной Думы VII созыва) // Политическая наука. 2023. № 1. С. 185–205.

пленарных заседаниях и в прочих обсуждениях можно назвать важной частью комплекса технологий, направленных на отстаивание собственных интересов в ходе законодательного процесса.

7. Дискурс-анализ риторики и аргументов показал, что фракция большинства в значительной степени апеллирует к ценностям безопасности и комфорта, а парламентская оппозиция – к справедливости. Одним из приоритетов большинства также является балансировка федерального бюджета. Говоря о методах аргументации, парламентское большинство чаще использует рациональные аргументы, при этом периодически прибегая к манипуляциям, например, к нарочитому уходу от обсуждения концепции законопроекта к менее спорным его нюансам. Кроме того, фракция большинства демонстрирует «тактику ограниченных уступок» оппозиции, но успешно отстаивает свою позицию по принципиальным вопросам. Парламентская оппозиция напротив чаще апеллирует не столько к рациональным, а сколько к эмоциональным аргументам, используя экспрессивную лексику и изобразительно-выразительные средства (стратегии интенсификации и номинации согласно классификации Р. Водак и М. Мейера). Оппозиционный дискурс является хоть и явно критическим, но в тоже время фрагментированным из-за того, что его представляет отнюдь не один политический актор. Меньшинство всё же видит возможности минимального влияния на итоговые параметры принимаемых решений в ходе законодательного процесса. Если говорить о целеполагании политических акторов, то для парламентского большинства важной его частью является даже не сколько голосование, но минимизация критики и негативных публичных эффектов от принятия спорных и резонансных законодательных решений. В этой связи, ключевой задачей для оппозиции

является демонстрация альтернативы, стремление доказать, что потенциально могут быть приняты иные решения¹.

Теоретическая и практическая значимость исследования

Теоретическая значимость исследования заключается в уточнении и операционализации понятия политических технологий в законодательном процессе в качестве части политических технологий. Опираясь на неонституциональную методологию, автор диссертационного исследования рассматривает то, как процедуры могут приобретать политическое значение и менять ход и результат законодательного процесса.

Для исследования методов аргументации и целей политических акторов была разработана авторская методика дискурс-анализа, которая была апробирована на примере ряда законодательных инициатив. Она может быть масштабирована для исследования процесса принятия других законодательных актов и иных политических решений. Продемонстрированная методика позволяет выявить особенности аргументации и цели политических акторов в ходе публичных дискуссий.

Обозначенные в работе технологии, примеры их применения и другие результаты исследования могут использоваться парламентариями и другими субъектами права законодательной инициативы, политическими аналитиками, бизнес- и общественными организациями, а также другими социальными группами при их заинтересованности в принятии тех или иных политических решений.

Материалы представленного исследования могут быть использованы в образовательном процессе для формирования общих и специальных курсов по политологии, в частности, по таким дисциплинам, как «Современная

¹ Положения новизны 6 – 7 раскрыты в статье Алексеев Д.В., Коргунюк Ю.Г., Помигуев И.А. Размежевания в российском законодательном процессе: опыт факторного и дискурс-анализа // Дискурс-Пи. 2022. Т. 19. № 3. С. 10–35. (вклад соискателя: описание методики исследования находится на с. 17–18, а также на с. 23–24; сами результаты дискурс-анализ находятся на с. 24–30), а также в рамках статьи Алексеев Д.В., Копылова П.С. Группы в социальных сетях как способ формирования сообщества молодых политологов: опыт дискурс-анализа // Политическая наука. – 2020. – № 1. – С. 281–304 (RSCI, BAK; с. 285 – 292; 294 – 301)

российская политика», «Основы парламентской деятельности», «Право в политике».

Настоящее диссертационное исследование **соответствует следующим пунктам паспорта специальности 5.5.2. Политические институты, процессы, технологии:**

2. Онтологические, морфологические и процессуальные параметры политики, современные тенденции её эволюции.

8. Политические институты: формирование, развитие и современные трансформации.

30. Политические технологии и специфика их применения.

31. Этапы, механизмы и технологии принятия политических решений, критерии их эффективности.

33. Стратегическое управление, политическое прогнозирование и проектирование политических институтов и процессов.

Апробация работы

Положения диссертационной работы отражены в ряде статей, в том числе опубликованных в журналах, индексируемых базами данных Scopus, Web of science, РИНЦ, а также в коллективной монографии:

1. Алексеев Д.В. Реализация базовых стратегий применения политических технологий в законодательном процессе (на примере Государственной Думы VII созыва) // Политическая наука. – 2023. – № 1. – С. 185 – 205 (*RSCI, BAK*)

2. Алексеев Д.В. Политические технологии в законодательном процессе: концептуализация и типологизация // PolitBook. 2024. №4. – с. 182 – 194

3. Помигуев И.А., Алексеев Д.В. Обнуление законопроектов: принцип дисконтинуитета как политическая технология // Полис. Политические исследования. - 2021. – №4. – С. 176 – 191 (*Scopus, II квартиль/BAK*; раздел «Дисконтинуитет как политическое явление» (с. 177 – 179); раздел «Опыт применения дисконтинуитета в парламентах

зарубежных стран» и раздел «Дисконтинуитет в России: исторические особенности и перспективы применения» в части исторических особенностей (С. 181 – 185).

4. Помигуев И.А., Алексеев Д.В., Зарипов Н.А. «Не делом, а словом»: дискурс-сетевой анализ парламентских обсуждений закона о повышении пенсионного возраста в России // Мониторинг общественного мнения: Экономические и социальные перемены. 2024. № 2. с. 116-140 (RSCI, SCOPUS, ВАК; разделы «Введение» (начало статьи; с. 119 – 121); «Методика проведения дискурс- сетевого анализа парламентских обсуждений пенсионной реформы» (с. 123 – 125); «Заключение» (с. 134 – 135)

5. Алексеев Д.В., Коргунюк Ю.Г., Помигуев И.А. Размежевания в российском законодательном процессе: опыт факторного и дискурс-анализа // Дискурс-Пи. 2022. – Т. 19. – № 3. – С. 10 – 35. – https://doi.org/10.17506/18179568_2022_19_3_10 (ВАК, RSCI; раздел «Введение» (с. 13 – 14); «Методология исследования размежеваний с исследованием дискурс-анализа» (с. 17 – 18); «Результаты дискурс-анализа» (с. 23 – 31).

6. Помигуев И.А., Алексеев Д.В. Законодательный процесс и законодательные технологии как предмет исследования в российском политологическом дискурсе // Власть. – 2020. – № 3 (т. 28). – С. 190–195 (ВАК; раздел «Законодательные технологии как предмет исследования в политологии» и «Выводы» (с. 192 – 194);

7. Сообщество молодых политологов: сетевой анализ: Коллективная монография / И.А. Помигуев, Д.В. Алексеев, П.С. Копылова [и др.]. – Москва: Аспект, 2021. – 324 с. – ISBN 978-5-7567-1109-7 (в части работы над методикой дискурс-анализа; с. 59 - 63; 92 - 97; 115 - 138; 194 - 198; 211 - 223 (совместно с П.С. Копыловой); 248 - 264 (совместно с И.А. Помигуевым). Соискателем подготовлены следующие главы и подразделы: глава 4 «Знание о политике как основа сетевого взаимодействия: мнение молодых политологов»; 2.2 «Политология как

академическая дисциплина и инструмент социализации граждан: интерес молодых политологов»; 3.3 «Релевые модели для молодого политолога и его профессиональные качества»; 7.1 «Интернет как площадка для институционализации молодежного политологического сообщества» и другие.

Результаты работы также были представлены на ряде научных конференций:

– Ежегодная всероссийская научная конференция с международным участием «Траектории политического развития России: институты, проекты, акторы» / 6 – 7 декабря 2019 г., Российская ассоциация политической науки;

– Ежегодная всероссийская научная конференция с международным участием «Политическое представительство и публичная власть: трансформационные вызовы и перспективы» / 27 – 28 ноября 2020 г., Российская ассоциация политической науки;

– VI Всероссийский Форум молодых политологов / 18 декабря 2021 г., Совет молодых политологов Российской ассоциации политической науки.

– Ежегодная всероссийская научная конференция «Политические вызовы и политический диалог в условиях глобальной турбулентности» / 2 – 3 декабря 2022 г., Российская ассоциация политической науки.

Структура диссертационной работы обусловлена целями и задачами исследования. Она состоит из трёх глав, включающих в себя семь параграфов, введения, заключения, списка источников и литературы и двух приложений.

ГЛАВА I

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ИЗУЧЕНИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ ТЕХНОЛОГИЙ В РАМКАХ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА

1.1. Место закона и законодательного процесса в сфере политического

Право и политика являются ключевыми регуляторами общественной жизни. По степени влияния на общество с ними может сравниться лишь религия, и то на более ранних этапах истории. Любые социальные организации пользуются ими как инструментами для выстраивания и организации собственной жизни, в разных вариациях¹. Для осознания места закона вопрос о соотношении политики и права и их разграничении является ключевым.

Соотношение сфер политического и юридического

Проблема соотношения политики и права интересовала ученых, как минимум, начиная с эпохи Возрождения. Ещё Никколо Макиавелли в своём трактате «Государь» писал о важности закона в качестве инструмента установления власти правителя и способе снискать любовь со стороны граждан. В последней главе своей работы Н. Макиавелли отметил, что ничто так не прославляет правителя, как введение и установление новых прочных законов, и когда они «отмечены величием, государю воздают за них почестями и славой»². Хотя не меньшее внимание итальянский мыслитель уделял и сильному войску, как составляющей успеха государя, Н. Макиавелли был одним из первых, кто обратил внимание на важное место законодательства в политических процессах.

¹ Mattei U. Three Patterns of Law: Taxonomy and Change in the World's Legal Systems. Am. J. Comp. L. 1997. P. 5–44.

² Макиавелли Н. Государь. М.: Планета, 1990. С. 77.

По мнению французского философа-просветителя Шарля Луи Монтескье, законодательный акт суть политическое явление, так как именно он обеспечивает человеческую свободу. «Свобода политическая, — писал Ш.-Л. Монтескье, — заключается в нашей безопасности или, по крайней мере, в нашей уверенности, что мы в безопасности»¹. В идеальном государстве именно законы обеспечивают безопасность общества, так как создают определенные границы действий граждан. Просветитель называл законы в одном ряду с религией, принципами правления, обычаями, традициями, климатом². Кроме того, Монтескье в числе первых, кто указал на необходимость осуществления законодательной власти двухпалатным парламентом, где в нижнюю палату избираются представители народа, а в верхнюю входят представители знати. Таким образом, создается система сдержек и противовесов в политической системе, когда законы создаются представителями народа в нижней палате, а элита, заседая в верхней палате, может их корректировать. При этом исполнительная власть (то есть монарх), имеет право «абсолютного вето», но не может внести законопроект. Именно так выглядел «шедевр законодательства», прообраз законодательной системы современного государства.

С точки зрения структуры парламента с французским философом согласен и немецкий классик Георг Вильгельм Фридрих Гегель. Однако он считал, что чиновники куда более компетентны в управлении государством, а законодательное собрание должно выполнять функцию представительства интересов различных сословий³. Тем не менее, в конституционной монархии должен править закон вкупе с субъективной волей монарха. Необходимость государства обеспечена невозможностью урегулировать противоречия между различными сословиями. Таким образом, именно государство а лице монарха, согласно Г.В. Гегелю, является главным политическим

¹ Монтескье Ш.Л. О духе законов. М.: РИПОЛ классик, 2019. С. 179.

² Там же, С. 13.

³ Гегель Г.В. Философия права. М.: Академия наук СССР. Институт философии. Мысль, 1990. С. 311.

институтом¹, при этом закон здесь находится выше политики, ибо именно он задает рамки возможного в общественных отношениях.

Именно в праве и законе великий немецкий философ Иммануил Кант видел фундамент существования государства. Согласно И. Канту, государство – это соединение множества людей, подчиненных правовым законам². Важно отметить, что философ рассматривал не сколько реально существующие на тот момент государственные образования, а сколько «идеальное государство». В сущности, в приведенной дефиниции заложены основы концепта «правового государства». Так как законодательная власть исходит от народа³ (точнее, от его представителей в парламенте), то она априори не может издавать законы, делающие граждан неравными. Здесь немецкий философ сходится с французскими просветителями, в частности с Ж.-Ж. Руссо. Закон – есть средоточие всеобщей воли народа, которое защищает его от произвола правительства и обеспечивает справедливость⁴. При этом, в отличие от Шарля Луи Монтескье, Ж.-Ж. Руссо концентрировался не на правовой практике, а на политической стороне вопроса, с опорой на логику и нравственность. Он рассматривал государство в первую очередь как политический организм, а право фактически как часть политики и свод правил, формирующий государство и являющийся фундаментом общественного договора: «После того, как я установил истинные принципы политического права и попытался заложить основания Государства, мне следовало бы укрепить оное посредством его внешних отношений... Но все это составляет уже новый предмет, чересчур обширный, чтобы мой взгляд мог его охватить»⁵.

¹ Там же, с. 279.

² Кант И. Учение о праве / Сочинения в 8-ми т. Т.6. М.: Чоро, 1994. С. 342–343.

³ Там же, С. 345.

⁴ Руссо Ж.-Ж. Об общественном договоре или принципы политического права. М.: Государственное социально-экономическое издательство, 1938. С. 123.

⁵ Там же, С. 119.

Таким образом, по мнению многих классических философов, именно законодательный акт является ключевой составляющей, на которой базируется и государство как институт, и политическое участие граждан.

Между тем, закон, законодательный процесс и право являются объектами исследования в первую очередь юридических наук. Здесь присутствует логика, ибо такие сущности, как юридические техники, корректность и точность формулировок законодательных актов, отсутствие противоречий с иными правовыми актами находятся в поле зрения юридической науки и практики¹. В то же время, здесь от нас ускользает сущность закона, как результата принятия компромисса между множеством политических акторов, а также необходимость его соответствия воле народа. Представляется, что это уже вопрос политический.

Имеющуюся диалектику между политикой и правом признавали многие исследователи. Одно из наиболее нетривиальных и в то же время эффективных объяснений предложил П. Бурдьё. Он связывал эти две сферы через концепт государства. С точки зрения французского мыслителя, именно «государство — главный производитель инструментов построения социальной реальности»². В этой логике государство находится над политикой и правом. Философ заостряет внимание на особой роли бюрократии, которая фактически создала современное государство³. Благодаря юристам и бюрократии, которые объясняли и удостоверяли правоту государства через обращение к универсальным принципам, оно конституировалось в институт, существование которого граждане признают на самом глубинном уровне, подчиняясь продиктованным правилам. Причём речь идёт о самых разных нормах, начиная от признания Конституции, как главного закона страны, заканчивая необходимостью перехода дороги только

¹ Помигуев И.А., Алексеев Д.В. Законодательный процесс и законодательные технологии как предмет исследования в российском политологическом дискурсе // Власть. 2020. № 3(28). С. 190–195.

² Бурдьё П. О государстве: курс лекций в Коллеж де Франс (1989 – 1992). М.: Дело, 2016. С. 326.

³ Там же, С. 487–509.

на зелёный свет. Таким образом, право закрепляет существующий порядок и политическое соотношение сил. Безусловно, фиксация статус-кво происходит во многом на условиях доминирующей стороны (то есть власти), и юристы в процессе его установления играют ключевую роль¹.

Многие западные юристы видят разделение «сфер влияния» между правом и политикой следующим образом. Если векторы движения государства, публичные решения определяются политиками, то технические и бюрократические процессы отдаются на откуп юридическому сообществу и чиновникам². При этом взаимное влияние двух сфер и наук не исключается. В частности, процесс принятия решений все же находится в некоторых юридических и процедурных рамках³. Существует мнение, что политическое влияние юристов должно расти. Т. Халлидэй даже употребляет термин «политика юристов», который подразумевает участие юридического сообщества в продвижении собственной повестки, связанной с либеральной политикой⁴.

В тоже время, отечественные исследователи скорее солидаризируются с позицией У. Маттеи. А.И. Соловьёв пишет, что элита должна контролировать политическими методами лишь значимые общественные процессы. Право же конституирует и придает «всеобщую и легальную форму» тем приоритетам общественного развития, которые задали политики⁵. М.Ю. Мизулин пишет о том, что политика является такой сферой, «которая ситуацию «до» делает ситуацией «после», а если на этом пути встречается нечто юридическое, то оно становится предметом политической деятельности и, соответственно, частью объекта исследования политических

¹ Бурдые П. Власть права. Основы социологии юридического поля [Электронный ресурс] // Гуманитарный портал. URL: <https://gtmarket.ru/library/articles/3040>

² Mattei U. Three Patterns of Law: Taxonomy and Change in the World's Legal Systems. Am. J. Comp. L., 1997. P. 5 – 44.

³ Mickelman F. Human rights and the Limits of constitutional theory // Ratio Juris. 2002. Vol. 13. Iss. 1.

⁴ Halliday T. The Politics of Lawyers: An Emerging Agenda // Law & Social Inquiry. 1999. Vol. 29. Iss. 4. P. 1007 – 1011.

⁵ Соловьёв А.И. Культура власти российской элиты: искушение конституционализмом? // Полис. Политические исследования. 1999. № 2. С. 65–80.

наук¹. В любом случае, политика и право не только дополняют друг друга, но и вступают в некоторое противоречие, ведь политика характеризуется жесткой конкуренцией за властный ресурс, а в праве акцент делается на процедурно-легитимной составляющей и всеобщем равенстве перед законом. А.О. Зиновьев представил это противостояние в виде противопоставления между стратегической и коммуникативной рациональностями². При этом последняя зиждется на принципах правового государства и идеологии прав человека и характерна для политической власти.

Точка зрения о том, что право в современном понимании является областью исследований не только юристов, разделяет ряд отечественных исследователей. Закон не должен восприниматься исключительно догматически³. Даже позитивисты отмечают, что главным и практически единственным источником права является власть, которая обеспечивает порядок в обществе. Следовательно, именно политики определяют, как именно будет выглядеть закон или нормативный акт. Вместе с тем, любой юридический документ в конечном итоге является следствием переговоров, поиска компромиссного варианта между политиками, чиновниками, экспертами, гражданским обществом. С этим связана рамочная структура многих законов. Они представляют собой довольно пластичные конструкции, которые нередко подвергаются изменениям. При этом, политика не должна вступать в прямое противоречие с правом⁴. Не учитывая особенности политического процесса (и законодательного, как составной его части), невозможно понять причины принятия того или иного решения, в том

¹ Мизулин М.Ю. Политология права: контур предметности // Публичная политика. 2022. Т. 6. № 2. С. 59–70.

² Зиновьев А.О. Право между «идеологической властью» и «политической властью» в структуре государства // Публичная политика. 2022. Т. 6. № 2. С. 99–107.

³ Мизулин М.Ю. Политология права: исходные основания и принципы [Электронный ресурс] // Публичное пространство, гражданское общество и власть. URL: http://www.civisbook.ru/files/File/Mizulin_pravo.pdf

⁴ Медушевский А.Н. Социология права. М.: Издательский дом ГУ-ВШЭ, 2015. С. 101.

числе и на законодательном уровне¹. Для изучения этого процесса необходимо соединение усилий как исследователей права, так и политологов.

Ряд отечественных исследователей даже предлагали выделение целой субдисциплины – юридической политологии или политологии права (например, А.Ю. Сунгуров, М.Ю. Мизулин). Её предметное поле включает изучение властных институтов в контексте их взаимодействия с негосударственными акторами (некоммерческие организации, институты гражданского общества), а также проблему соответствия правового поля концепции универсальных прав человека². Важными объектами изучения политологии права является политическая роль судебных органов (особенно здесь интересны случаи Конституционного и Верховного судов), правовые основы публичного управления, юридические нормы в разрешении политических конфликтов, противоречий между органами власти³. Политологию права отличает междисциплинарность, в то же время это молодая субдисциплина, по которой проводятся отдельные исследования, которые в совокупности не выстраиваются в систему⁴.

В сущности все, что связано одновременно с политической наукой и правом может быть исследовано политологией права. Таким образом, объект исследования политологии права, так или иначе, связан с законодательным процессом. Нельзя не отметить, что некоторые исследователи, преимущественно юристы, критикуют политологию права за фактическое отсутствие собственного метода. Однако даже если юрист исследует

¹ Мизулин М.Ю. Юридический позитивизм как старый и новый вызов концептуализации права и доктрины прав человека // Права человека перед вызовами XXI века / под ред. В.В. Смирнова и А.Ю. Сунгурова. М.: Российская ассоциация политической науки (РАПН); М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2012. С. 50–71.

² Сунгуров А.Ю., Семикова А.Е. Юридическая политология или политология права: эскиз исследовательского поля // Общественные науки и современность. 2017. №5. С. 83 – 93.

³ Медведев Н.П. Юридическая политология как новое научное направление // Вопросы политологии. 2015. № 1(17). С. 5–11.

⁴ Захарова А. Юридическая политология / политология права: анализ текущего опыта и перспективы дальнейшего пути // Публичная политика. 2022. № 2. С. 71–87.

политические аспекты права, он не становится политологом¹. Впрочем, политическая наука в целом часто сталкивается с такого рода критикой.

Отечественные правоведы рассматривали соотношение политики и права в контексте идеи правового государства. Она поддерживалась той частью юридической науки XIX – нач. XX вв., которая ориентировалась на западный путь развития страны. Например, В.М. Гессен писал о том, что сущность правового государства сводится к тому, что оно несёт такую же ответственность перед законом, что и личность². В тоже время, И.А. Ильин подходил к этому вопросу с более государственных позиций: «Люди все еще не усвоили основную аксиому всякой политики, согласно которой, право и государство создаются для внутреннего мира и осуществляются именно через правосознание»³. Именно государственный образ мыслей является одной из разновидностей (и наиболее предпочтительной) правосознания. Оба этих подхода, при всех их различиях, говорят о неразрывной связи между политическим и юридическим. Более того, эти точки зрения можно интерпретировать, как постулирование верховенства права над политическим.

Противоречие между политическим и юридическим заложено также и внутри самого правового поля. В данном случае речь идет о соотношении частного и публичного интересов. Когда мы говорим о частном интересе, мы имеем в виду удовлетворение потребностей личности, достижение индивидуальных благ как главную его цель. Публичный же интерес соответствует «коллективным потребностям» и обеспечивает существование общества как единого целого⁴. Кроме того, когда мы говорим о публичном интересе, то подразумеваем наличие в числе участников правоотношений

¹ Тихомиров Ю.А., Пайгина Д.Р., Алимов Э.В. Проблемы юридической политологии и анализа регулирующего воздействия // Журнал российского права. 2016. № 5. С. 168–174.

² Гессен В.М. О правовом государстве / Хропанюк В.Н. Теория государства и права. Хрестоматия. М., 1998. С. 272 – 280.

³ Ильин И.А. О сущности правосознания. М.: Рарогъ, 1993. С. 105.

⁴ Бакаева О.Ю., Погодина Н.А. О соотношении частных и публичных интересов // Журнал российского права. 2011. № 4. С. 36-47.

субъекта, обладающего властью по отношению к другим¹. По мнению О.Ю. Бакаевой и Н.А. Погодиной, право является инструментом, позволяющим достичь баланса между частными и публичными интересами². Те, кто пишут законы (парламентарии, органы власти при содействии общественных и научных организаций), внося инициативы в парламент, осуществляют политический акт, постулируя этим собственный интерес, который должен учитывать общественный и частный интересы. Тем более что в конечном итоге границу между публичным и частным устанавливают именно те, кто пишут и принимают законы. Таким образом, вопрос о соотношении частного и публичного является политическим.

Одной из редких областей, где между юридической и политической составляющими существует относительная гармония, является законодательный процесс. Закон, являясь юридическим текстом, создается именно юристами, поскольку именно они на профессиональном уровне обладают навыками юридической техники, лингвистической экспертизы законов и имеют юридическое образование. Кроме того, в рамках парламента решения все же принимаются в рамках определенных процедур. Например, в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации они закреплены в Регламенте³. В тоже время, инициаторами законов и законопроектов всегда являются политики, а для продвижения нормативных документов часто необходима политическая воля. Ещё с древних времен, многие правители и деспоты, став единоличным лидером, создавали собственную систему законов, опираясь на собственный политический интерес, как правило, заключающийся в удержании власти. Безусловно, не только политическая воля руководителя государства влияет на

¹ Дорохин С.В. Деление права на публичное и частное: конституционно-правовой аспект. М.: Волтерс Клувер, 2006. 136 с.

² Там же, С. 36 – 47.

³ Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22 января 1998 года № 2134-П «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Информационно-правовая система «Консультант Плюс». URL: <http://base.consultant.ru>

законодательство, однако этот фактор силен¹. Таким образом, любой проект закона так или иначе можно назвать политическим актом².

В рамках данного исследования, будет уделено особое внимание политическим аспектам принятия решений в рамках законодательного процесса. При этом будет учтен как фактор строгости процедур, так и то, что право так или иначе задает рамку и является инструментом для осуществления политических действий³.

Понятие закона

Определив важность закона и законодательного процесса в качестве объекта исследования, необходимо определить эти два понятия и операционализировать их в контексте предмета настоящей работы.

Одними из первых, кто начал систематизировано подходить к законодательству и закону были древние римляне. Цицерон определял его как «высший разум, велящий нам совершать то, что совершать следует, и запрещающий противоположное»⁴. Юстиниан в «Дигестах» определял закон, как предписание обязательное для всех, составленное опытными людьми, обуздание преступлений⁵. Немного отличается определение закона у выдающегося римского юриста Гая. Он делал акцент на том, что носителем духа закона является народ, его повеление: «Закон есть то, что народ римский одобряет и постановляет; плебейское решение есть то, что плебс одобряет и постановляет»⁶.

Французские просветители в целом подтверждают определения закона, сделанные античными философами и юристами. Так, определение

¹ Крашенинников П.В. Закон и законодательный процесс [Документ предоставлен информационной системой «Консультант плюс»]. М.: Статут, 2017. 160 с.

² Шульман Е.М. Законотворчество как политический процесс. М.: Московская школа гражданского просвещения, 2014. С. 10 [Признана иностранным средством массовой информации, выполняющим функции иностранного агента, и (или) российским юридическим лицом, выполняющим функции иностранного агента].

³ Whittington K. Law and politics [Электронный ресурс] // Critical concepts in Political science. 2012. URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2072580

⁴ Цицерон М.Т. Диалоги. О государстве. О законах. М.: Издательство «Наука», 1994. С. 94.

⁵ Дигесты Юстиниана / пер. с лат. / под ред. Л.Л. Кофанова. Т. 1. М.: Статут, 2007.

⁶ Гай. Институции. Книга I [Электронный ресурс]. URL: <http://ancientrome.ru/ius/i.htm?a=1446001000>

Ш.Л. Монтескье имеет сходство с пониманием закона Цицероном. В широком смысле философ определяет законы, как необходимые отношения, вытекающие из природы вещей¹. При этом, Ш.Л. Монтескье выделял политические законы (отношение между правителем и управляемыми) и гражданские (отношения между свободными гражданами)². Такое разделение напоминает уже упомянутое разделение между частным и публичным правом.

Отечественные юристы при определении закона часто акцентируют внимание на том, кто является источником закона. Речь идет о государстве и власти. Г.Ф. Шершеневич определял закон, как норму права, исходящую от государственной власти в установленном заранее порядке³. С.С. Алексеев был менее категоричен с точки зрения источника закона. Он писал, что им может быть как государство, так и народ. Кроме того, закон обладает высшей юридической силой и содержит первичные правовые нормы⁴.

Отметим, что в российском законодательстве отсутствует определение слова «закон». При этом существует дефиниция «документа», «официального федерального экземпляра» (77-ФЗ). В главе 1, ст. 15 Конституции РФ есть лишь указание на то, что законы не должны противоречить Конституции⁵. В юридических документах было найдено лишь определение «нормативного правового акта». Оно содержится в постановлении Пленума Верховного суда от 25.12.2018 № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих

¹ Монтескье Ш. Л. О духе законов. М.: РИПОЛ классик, 2019. С. 4.

² Там же, С. 9 – 10.

³ Шершеневич Г.Ф. Общая теория права. М.: Изд-е братьев Башмаковых, 1910. С. 381.

⁴ Алексеев С.С. Право: азбука – теория – философия: опыт комплексного исследования. М.: Статут, 1999. С. 82.

⁵ Конституция Российской Федерации: принята всенар. голосованием 12 дек. 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ, с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 года) // Собрание законодательства РФ, 04.08.2014, N 31, ст. 4398.

нормативными свойствами»¹. Согласно документу, нормативные правовые акты определяются через ряд важных признаков. Среди них издание его государственным органом власти, обязательность для определенного установленного круга лиц, неоднократное применение, направленность на урегулирование общественных отношений, либо на их изменение.

Исходя из вышесказанного, *закон можно определить, как юридический документ, содержащий обязательную для исполнения норму, установленную государственной властью или народом*. При этом, закон должен быть обязательно принят органом представительной власти (парламентом), так как в противном случае нивелируется разница между ним и иными нормативными правовыми актами. Согласно иерархии таких документов, федеральный закон находится выше, чем постановление правительства или министерства, законодательство субъектов России².

Понятие законодательного процесса

Закон всегда является продуктом принятых решений в ходе законодательного процесса. Причем речь идет не только о законодательных процедурах, из которых состоит законодательный процесс. Он в не меньшей степени состоит из неформальных практик, договоренностей, согласований, которые непрерывно сопровождают принятие решений, как в стенах Федерального собрания, так и за их пределами.

Тем не менее, с юридической точки зрения законодательный процесс представляет собой «ряд последовательно сменяющих друг друга этапов» и характер правоотношений, возникающий между его участниками в ходе рассмотрения законов и принятия соответствующих решений, а также

¹ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 25.12.2018 N 50 "О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами" [Электронный ресурс] // Информационно-правовая система «Консультант Плюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_314764/

² Толстик В.Ю. Иерархия источников российского права: дисс. ...докт. юр. наук: 12.00.01. Нижний Новгород, 2002. 494 с.

совокупность прав и обязанностей участников законодательного процесса¹. Наиболее общие контуры законодательного процесса определены в Конституции Российской Федерации, хотя даже и в таком виде к ним иногда возникают вопросы².

И.И. Шувалов определяет законодательный процесс, как систему процессуальных действий, необходимых для принятия закона³. Данное определение хоть и емко, но все же не отражает даже всю суть юридической стороны законодательного процесса. Во-первых, в данной дефиниции не учитываются взаимоотношения между субъектами законодательного процесса, которые закреплены в нормативных документах⁴. Во-вторых, важно помнить, что законодательный процесс, в том числе его процессуальная сторона, происходит не только в стенах Федерального собрания, но и скажем в аппарате Правительства (особенно, если речь идет о правительственных законопроектах). В целом необходимо отметить, что трактовка законодательного процесса, исключительно как предельно формализованной последовательности действий⁵ довольно узка, особенно в контексте политологического исследования. Кроме того, если в ходе законодательного процесса принимаются политические решения, то они не могут лежать вне контекста социальной, политической или экономической повестки.

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 22 апреля 1996 г. N 10-П "По делу о толковании отдельных положений статьи 107 Конституции Российской Федерации" [Электронный ресурс] // Официальный сайт Конституции Российской Федерации. URL: <http://www.constitution.ru/decisions/10006457/10006457.htm>

² Чиркин В. Е. Слово о конституционной терминологии // Журнал российского права. 2013. № 12(204). С. 13-19

³ Шувалов И.И. Правительство Российской Федерации в законотворческом процессе: дисс. ... канд. юр. наук: 12.00.02. 2003. 188 с.

⁴ Российскую практику см., например, Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22 января 1998 года № 2134-П ГД Регламента Государственной Думы; Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в редакции от 27 ноября 2020 года № 492-СФ «О Регламенте Совета Федераций»; Постановление Правительства РФ от 01.06.2004 N 260 «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации».

⁵ См., например, Безруков А.В. Парламентское право и парламентские процедуры в России: учебное пособие. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юстицинформ, 2015. С. 57.

А.П. Любимов трактует законодательный процесс как порядок осуществления законодательной деятельности, который определен законодательством и постоянно повторяется в части последовательности связей его элементов¹. Такое понимание законодательного процесса акцентирует внимание на двух ключевых его элементах, которые важны и для политологической стороны вопроса. Речь идет о неизменности порядка процедур в законодательном процессе и их закреплении в юридических документах.

Вместе с тем юридическая наука часто учитывает лишь процессуальную сторону вопроса, игнорируя ту часть законодательного процесса, которую невозможно увидеть, изучая лишь тексты законов и процедуры. Впрочем, авторы из Института законодательства и сравнительного правоведения включают в понятие законодательной деятельности не только формальные процедуры, но и саму идею о необходимости принятия того или иного закона, а также его разработку, экспертизу и принятие². С их точки зрения, законодательный процесс и начинается именно с *идеи*, с наиболее общих мнений, суждений относительно предмета какого-либо регулирования³. При этом обращает на себя внимание отсутствие в данном перечне отклонения в качестве части законодательной деятельности, поскольку отрицательное решение относительно законопроекта – тоже решение, часто имеющее политическое значение⁴. Вместе с тем, в данном определении более полно раскрыт масштаб законодательной работы, ведь идея законодательной инициативы может появиться не только в недрах законодательного органа, но и в органах

¹ Любимов А.П. Парламентское право в России: учеб. пособие для вузов / 3-е изд. перераб. и доп. М.: Маркетинг, 2002. С. 226.

² Законотворчество в Российской Федерации: науч.-практ. и учеб. пособие / под ред. А.С. Пиголкина; Ин-т законодательства и сравнит. правоведения при Правительстве Российской Федерации. М.: Формула права, 2000. С. 18.

³ Абрамова А.И. Законодательная идея и форма ее реализации // Журнал российского права. 2010. № 12(168). С. 65-72

⁴ Помигуев И.А., Алексеев Д.В. Обнуление законопроектов: принцип дисконтинуитета как политическая технология // Полис. Политические исследования. 2021. № 4. С. 176–191.

исполнительной, судебной ветвей власти или даже в юридических подразделениях государственных корпораций. Т.Я. Хабриева также полагала этап разработки концепции закона фактически частью законодательного процесса, ведь политически на данном этапе уже начинается диалог между различными политическими акторами¹.

Г.П. Ивлиев и Г.А. Гаджимагомедов также расширительно трактовали законодательный процесс, включая в него еще и «реализацию законов».² В данном случае речь идет, по всей видимости, о мониторинге реализации законов, парламентском контроле. Данный тезис также подчеркивает политическую сторону расширительной трактовки законодательного процесса. Ведь даже если законопроект разработан в Правительстве, де-факто контролирует его реализацию парламент, а значит избранные политики. Существует довольно большое количество комплексных законопроектов, над которыми в той или иной степени осуществляется парламентский контроль³.

Некоторые ученые считают, что в законотворческом процессе могут участвовать лишь субъекты законодательной инициативы⁴. Соглашаясь с этим тезисом, мы неоправданно сужаем рамки как законодательного, так и законотворческого процессов. Даже в ходе межведомственных согласований, подготовки официальных отзывов или заключений на законопроекты, используется позиция не только министерств (которые не являются субъектом законодательной инициативы), но и государственных корпораций, научных организаций. Однако учет влияния различных (в том числе

¹ Концепции развития российского законодательства / под ред. и с предисл. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова. - М.: Эксмо, 2010. - 732 с.

² Гаджимагомедов Г.А., Ивлиев Г.П. Участие Правительства Российской Федерации в законодательной деятельности: научное издание. М.: Норма, 2008. 224 с.

³ См., например, законы, касающиеся контрольно-надзорной деятельности. В частности, Федеральный закон от 22 июля 2020 г. «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 3 августа 2020 г. N 31 (часть I) ст. 5007.

⁴ Фомичева О.А. Особенности участия в законотворческом процессе субъекта законодательной инициативы // Российский юридический журнал. 2020. № 3. С. 64 – 69.

и вышеперечисленных) политических акторов является скорее политологической стороной исследований законодательного процесса.

В рамках текущей работы представляется важным разделить такие понятия, как «законодательный процесс» и «законотворческий процесс». Данные термины несут разную смысловую нагрузку, хотя некоторые исследователи считают их синонимами¹. Существует точка зрения, что законотворческий процесс – более широкое понятие, так как оно охватывает все стадии работы над законопроектом, начиная от его идеи, заканчивая мониторингом правоприменения инициативы, ставшей законом. Законодательный процесс же включает лишь аспекты законотворческой деятельности, происходящей в парламенте². Некоторые эксперты определяют широту законотворческого процесса, в том числе через круг его субъектов³. Расширительно трактует законотворческий процесс и Ю.А. Тихомиров. В тоже время, он рассматривает законодательный процесс не только как совокупность необходимых процедур, но и как средство принятия государственных решений⁴. Последний тезис подчеркивает важность законодательного процесса в качестве объекта воздействия политических акторов.

Из значения двух терминов видно, что законотворческий процесс скорее концентрируется на процессуальной стороне вопроса, таких как разработка законодательной инициативы, её внесение, трансформация в ходе второго чтения, принятие закона, мониторинг правоприменения. Законодательный процесс акцентирует внимание на результате – принятии окончательного решения⁵. Важно отметить, что это решение может быть и

¹ Борисов В.И., Ильяхов А.А., Кожанов О.А. Словарь по конституционному праву Российской Федерации. М.: Экономика, 2003. С. 103.

² Хамуков А.В. Законотворческий процесс и законодательный процесс: разграничение и соотношение. 2010. № 6. С. 49-52.

³ Пискунова Е.А. Понятие законодательного процесса в субъектах Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 9. С. 54-58.

⁴ Тихомиров Ю.А. Правовое регулирование: теория и практика. М.: Формула права, 2010. С. 54.

⁵ Помигуев И.А. Роль вето-игроков в федеральном законодательном процессе в современной России: дисс. ...канд. полит. наук: 23.00.02. М., С. 45.

отрицательным, также окончательное решение по вопросу может быть отложено на какой-либо срок.

Ещё более широкое значение у термина «парламентский процесс». Под ним мы понимаем всю совокупность процессов, осуществляемых парламентом. Законодательный процесс – важная часть парламентского процесса, но отнюдь не единственная. Частью парламентского процесса является, например, международное сотрудничество с парламентами других стран, экспертно-аналитическая работа, издательская деятельность. Также отметим, что при употреблении термина «парламентаризм» подразумевается прежде всего место законодательных органов власти в системе координат того или иного политического режима, а также роль парламента среди других политических институтов. Например, Е.М. Шульман¹ и А.А. Керимов описывают текущую версию российского парламентаризма, как систему, способствующую укреплению президентской власти². При этом, как указывается в диссертации Е.М. Шульман³, продолжается ужесточение регламентных и политических условий деятельности парламента, что способствует сужению поля публичной политики⁴. Однако наличие этих тенденций не означает отсутствие инструментов влияния на законодательный процесс, так или иначе связанных с законодательными процедурами.

Исходя из вышесказанного, выведем дефиницию законодательного процесса. *Это строгая последовательность этапов и процедур, а также*

¹ Признана иностранным средством массовой информации, выполняющим функции иностранного агента, и (или) российским юридическим лицом, выполняющим функции иностранного агента.

² Шульман Е.М. Законотворчество как политический процесс. М.: Московская школа гражданского просвещения, 2014. С. 89 [Признана иностранным средством массовой информации, выполняющим функции иностранного агента, и (или) российским юридическим лицом, выполняющим функции иностранного агента]; Керимов А.А. Парламентаризм в современной России: особенности становления и развития: дисс. ... канд. полит. наук. Екатеринбург: Уральский государственный университет им. А.М. Горького, 2006. 164 с.

³ Признана иностранным средством массовой информации, выполняющим функции иностранного агента, и (или) российским юридическим лицом, выполняющим функции иностранного агента.

⁴ Шульман Е.М. Политические условия и факторы трансформации законотворческого процесса в современной России: дисс. ... канд. полит. наук: 23.00.02. М., 2013. 172 с. [Признана иностранным средством массовой информации, выполняющим функции иностранного агента, и (или) российским юридическим лицом, выполняющим функции иностранного агента]

неформальных практик и договоренностей, строго вписанных в юридические рамки, целью которых является принятие закона. При этом юридические рамки оставляют пространство для политической конкуренции за принятие того или иного решения. Добиться результата в ней можно посредством применения специфических технологий.

Законодательный процесс в зеркале теоретических подходов политической науки

Одним из доминирующих подходов в современной политической науке является неоинституционализм. Он во многом берет свое начало в теории рационального выбора. Согласно ей, политический актор и граждане при принятии решений руководствуются собственными установками, а главное, стремятся к максимизации собственной пользы, реализации своего интереса и минимизации издержек¹. Последний аспект видится достаточно важным, так как под рациональностью в политике не в последнюю очередь понимается оптимальное соотношение между целью и инструментами её достижения². Описанные черты «разумного эгоизма» являются важной предпосылкой как для достижения собственного благополучия³, так и общественного блага. Законодательный процесс является одним из пространств, в рамках которого принимаются рациональные, оптимальные политические решения по итогам согласования интересов различных политических акторов. При этом необходимо помнить, что всё же не все решения в политике принимаются в результате рационального выбора. Нерациональные решения имеют место в том числе и под воздействием окружающей среды⁴.

¹ Downs A. An economic theory of political action in a democracy // Journal of Political Economy. 1957. Vol. 65. N 2. P. 135–150.

² Цебелис Дж. В защиту теории рационального выбора // Социальные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература. Серия 4: Государство и право. 1999. № 2. С. 65–66.

³ Бьюкинен Дж. Политика без романтики: краткое изложение позитивной теории общественного выбора и её нормативных условий // по материалам The Theory of Public Choice-II. Ed. by J.M. Buchanan and R.D. Tollison. Ann Arbor: The Univ. of Michigan Press, 1984. P. 11–22.

⁴ Simon H.A. Administrative behaviour: a study of decision making process in administrative organisation // Simon & Shuster Inc. 4-th ed. 1997.

Вместе с тем парламент (в случае России – Федеральное Собрание) является институтом, в рамках которого происходит законодательный процесс. При этом, как уже было замечено выше, законодательный процесс часто выходит за рамки парламентских процедур. Изначально, неoinституционализм возник, как ответ на запрос о лучшем понимании работы таких сложных структур, как судебная система, законодательные органы или исполнительная власть. Тем более, если все происходящее внутри них оказывает влияние на внешнюю среду¹. Кроме того, такой подход помогает взглянуть на законодательный процесс с точки зрения издержек или выгод, который тот или иной политический актор получает в результате, например, принятия или непринятия той или иной законодательной инициативы².

В целом, законодательный процесс настолько усложнился, что, хотя и все решения принимаются голосованием в законодательном органе, в нём участвуют и правительство, и глава государства, и другие общественно-политические акторы. Одними из первых, это усложнение общественных процессов зафиксировали структурные функционалисты. Г. Алмонд хотя и отмечал важность разделения властей, указывал на законодательную, исполнительную и судебную власти скорее как на функции политической системы. Эти системы классифицируются в зависимости от того, какие институты исполняют данные функции³.

Политическая составляющая законодательного процесса укладывается в модель политической системы американского политолога Д. Истона. Согласно ей, требования и пожелания, поступающие от внешней среды на входе (inputs), в рамках политической системы преобразуются в политические решения на выходе (outputs). Большое значение имеет

¹ March J., Olsen J. The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life // The American Political Science Review. 1984. Vol. 78. N 3. P. 734–749.

² Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М.: Фонд экономической книги «Начала», 1997. С. 175–176.

³ Almond G.A. Political Theory and Political Science // The American Political Science Review. 1966. Vol. 60. N 4. P. 869–879.

обратная связь (feedback), которая выражается в оценке решений, принятых в политической системе и их соответствии тому, что в неё поступило «на входе»¹. Законодательный процесс часто представляет собой «черный ящик», куда попадают какие-либо инициативы, сконструированные правительством, общественными организациями и другими акторами. В том числе речь идет и о тех, которые действительно востребованы обществом, народом. В рамках законодательного процесса они принимаются или не принимаются под воздействием политической воли и разного рода обстоятельств, которые часто сложно идентифицировать. Так, многие законопроекты, внесенные правительством, претерпевают серьезные изменения уже в ходе законодательного процесса. Причем эти поправки могут носить не просто технический характер, но и менять суть законодательной инициативы².

При этом политические решения, принятые «на выходе», так или иначе оцениваются внешними политическими акторами, которые не могут повлиять на законодательный процесс напрямую. В случае с народом это могут быть митинги, осуждение, петиции, негативные публикации в блогах и СМИ. Однако самым главным показателем положительной или отрицательной обратной связи являются результаты голосования на выборах. Если инициативы и результаты решений, принятые в ходе законодательного процесса, находят негативный отклик, то увеличивается риск снижения поддержки партии или не переизбрания политика.

Отметим, что не стоит путать понимание парламента, как института и как органа власти³. В первом случае мы имеем дело с парламентом, как с совокупностью правил, которым подчинен законодательный процесс, а также с институтом, через который представлены интересы народа. Вместе с тем он представляет собой и орган власти (Д. Истон называет легислатуры,

¹ Easton D. An Approach to the Analysis of Political Systems // World Politics. 1957. Vol. 9. N 3. P. 383-400.

² Конджакулян К.М., Арутюнян А.Р. Правительство Российской Федерации в системе законодательной деятельности (сравнительно-правовое исследование) // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 9. С. 18-22.

³ Easton D. The political system besieged by the state // Political theory. 1981. Vol. 9. N 3. P. 303-325.

министерства, ведомства словом «apparatus»)¹, в котором принимаются конкретные решения по поводу той или иной инициативы, а также редактируются законы с юридической точки зрения. Говоря о конкретных законодательных палатах, например, о Государственной Думе, Совете Федерации, американском Конгрессе, немецком Бундестаге и др., мы чаще всего подразумеваем под ними орган власти, который принимает законы, а не институциональную систему правил и норм. Для текущего исследования важны оба приведенных значения.

Теория демократии также важна для исследования законодательного процесса. Согласно теории плюралистической демократии, власть никогда не принадлежит одной элитной группе, а распределена между несколькими. Р. Даль внёс большой вклад в её развитие. Он рассматривал демократию, как с точки зрения идеала, так и с позиции процедур принятия решения в демократической политической системе. Близкой к идеалу он считал полиархию, которая базируется на процедурно-процессуальной составляющей². Она как раз во многом реализована в законодательном процессе, который, помимо аппарата и государственных служащих осуществляют избранные в парламент политики. Главным ограничителем законодательного процесса являются процедуры, которые обеспечивают его упорядоченность и демократичность. Кроме того, важным признаком современной демократии, в том числе и по мнению отечественных исследователей, является подотчетность³. Парламент, осуществляющий законодательный процесс, подотчетен прежде всего избирателю. Ф. Шмиттер подчеркнул, что политики должны быть подотчётны обществу, но ограничения, связанные с противодействием или даже блокированием их решений со стороны чиновников и других «неизбираемых» лиц опасны для

¹ Ibid., P. 312–313.

² Dahl R.A. Polyarchy, Pluralism, and Scale // Scandinavian Political Studies. 1984. Vol. 7. N 4. P. 225–240.

³ Ильин М.В., Убоженко И.В., Воробьев Е.А. Концепт подотчетности в английских и русских политических дискурсах / под общ. ред. И.В. Убоженко / Препринт. Серия WP14 Политическая теория и политический анализ. М.: Изд. Дом Высшей школы экономики, 2014. С. 5–6.

политической системы¹. Эти наблюдения корреспондируют с идеей обратной связи Д. Истона, заключающейся в отношении общества к принятым в законодательном органе решениям по тем или иным инициативам. Парламентарий подотчётен избирателю с точки зрения того, что он может быть не переизбран в случае неисполнения его воли. При этом важно помнить, что у граждан есть возможность влиять на государственную политику посредством общественных объединений, движений, профессиональных союзов, местных групп интересов². В то же время необходимо помнить, что политические системы постоянно усложняются, на них влияют факторы, связанные с развитием глобальных телекоммуникационных систем. Они уже породили феномен мониторинга демократии³. Однако все перечисленные обстоятельства дают гражданам новые возможности влияния на законодательный процесс.

Выше уже было упомянуто о том, что на законодательный процесс воздействует множество факторов. В качестве одного из важных отметим дизайн политического режима. Х. Линц делил все режимы на парламентские и президентские⁴. В последних президент (он же глава исполнительной власти) избирается на всеобщих выборах на определенный срок. В парламентских – исполнительная власть подконтрольна законодательному органу. Больше того, члены правительства во многих случаях одновременно являются и парламентариями (как, например, в Великобритании и Японии). По мнению Х. Линца, парламентские системы стабильнее, чем президентские. Кроме того, если правительство формирует одна победившая партия, то взаимодействие между исполнительной и законодательной властью может стать наиболее конструктивным. Вместе с тем законодательный процесс рискует попасть под сильное влияние

¹ Карл Т.Л., Шмиттер Ф. Что есть демократия? [Электронный ресурс] // Политнаука. URL: <http://www.politnauka.org/library/dem/karl-shmitter.php>.

² Там же.

³ Кин Д. Демократия и декаданс медиа / пер. с англ. М., 2015. С.125–131.

⁴ См., например, Linz J., Stepan A. Problems of democratic transition and consolidation: Southern Europe, South America, and post-communist Europe. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996.

исполнительной власти. При президентском режиме, напротив, хотя законодательная власть не формирует правительство, палата может конструировать свою повестку, в меньшей степени оглядываясь на политическую волю исполнительной власти (в особенности, если президент и большинство палаты – представители разных партий, что в демократических странах не редкость). М. Шугарт и Дж. Кэри подчеркивали это преимущество президентских режимов, полагая, что в них эффективнее выстроена система сдержек и противовесов посредством наличия некоторых законодательных полномочий и у президента, и у исполнительной власти¹. В частности, речь может идти о праве вето на законопроекты, которое палата, впрочем, имеет возможность преодолеть, законодательной инициативе президента и правительства и даже о возможности распустить парламент. В целом, согласно общепринятому мнению, количество возможностей президента или премьер-министра воздействия на законодательный процесс во многом влияют на то, каким оказывается режим: парламентским, президентским или полупрезидентским². В то же время некоторые современные исследователи считают, что такие факторы как тип политического режима или количество депутатов не имеют существенного значения для положения оппозиции³. В отечественной политической науке Ю.Г. Коргунюк выделял критерий «способности партий контролировать формирование и работу исполнительной власти» в качестве измерителя формата партийной системы⁴.

¹ Shugart M., Carey J. Presidents and Assemblies Constitutional Design and Electoral Dynamics. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

² Зазнаев О.И. Индексный анализ полупрезидентских государств Европы и постсоветского пространства // Полис. Политические исследования. 2007. № 2. С. 146–164.

³ Wegmann S. Policy-making power of opposition players: a comparative institutional perspective // Journal of legislation studies. 2022. Vol. 28. N 1. P. 1–25.

⁴ Коргунюк Ю.Г. Партийная система современной России: Основной вектор развития // Актуальные проблемы Европы. 2018. № 2. С. 202–224.

И.А. Помигуев в своём исследовании сделал акцент на взаимодействии вето-игроков в ходе принятия решений в рамках законодательного процесса¹. Под вето-игроками в данном случае понимаются такие политические субъекты, которые могут не только способствовать или принимать решение по поводу той или иной инициативы, но и блокировать её. По выражению автора концепции вето-игроков Дж. Цебелиса, вето-игроки – это такие политические акторы, согласие которых необходимо для принятия того или иного политического решения². Таким образом, важны не только те, кто непосредственно принимает или участвует в принятии решения, но и тот, кто может повлиять на его принятие. Данная идея важна в контексте изучения политической стороны законодательного процесса, однако такое его понимание недостаточно в контексте данной работы.

Если говорить об отечественном законодательном процессе и парламентаризме, то В.М. Сергеев и Н.И. Бирюков в качестве одной из их ключевых черт отмечали соборность. Иными словами, многие решения принимаются коллективно с соблюдением заданной институциональной рамки. В тоже время, наиболее принципиальные решения обсуждаются и согласовываются не на основе, например, партийного консенсуса, а «за кулисами», в рамках межэлитных переговоров. Публично же демонстрируется единство и согласие с ранее принятым «в кулуарах» решением³.

Некоторые исследователи в качестве тенденции отмечали иерархизацию партийной системы и снижение уровня партийной конкуренции⁴. Г.В. Голосов среди причин формирования устойчивого большинства одной партии в Государственной Думе отмечал принципы

¹ Помигуев И.А. Роль вето-игроков в федеральном законодательном процессе в современной России. дисс. ... канд. полит. наук: 23.00.02. М., 2016. С. 45.

² Tsebelis G. Veto-players: how political institutions work. New York: Russell sage foundation and Princeton NJ: Princeton University Press, 2002. P. 36.

³ Бирюков Н.И., Сергеев В.М. Становление институтов представительной власти в современной России. М.: Агентство «Издательский сервис», 2004. 544 с.

⁴ Гельман В.Я. Из огня да в полымя: Российская политика после СССР. СПб.: БХВ-Петербург, 2013. 256 с.

конверсии результатов выборов тех партий, которые не были избраны в парламент. Благодаря ему большая часть таких голосов уходит именно итоговому победителю, что только увеличивает разрыв в количестве мест в законодательном органе между партией большинства и парламентской оппозицией¹. С точки зрения Н.В. Петрова², слабеющий парламент делает политическую систему («сверхуправляемую демократию») менее устойчивой в долгосрочной перспективе³. Однако данное измерение парламентаризма и законодательного процесса не находится в центре внимания настоящего исследования.

В более институциональном контексте российский парламентаризм рассматривали зарубежные ученые (П. Чейсти, Т. Ремингтон, Б. Ноубл). Они рассматривали его в контексте динамики роли парламента как института и центра принятия политических решений в рамках всей политической системы⁴. Такой подход в контексте целей, задач и методологии данного исследования представляется наиболее релевантным.

При этом необходимо учитывать и российский контекст законодательного процесса, в том числе и социальный. Его роль достаточно сильна, причем не столько в формировании правового поля, а сколько в его корректировке. В качестве примера приведём одну из версий закона о банкротстве, принятого ещё в 1990-е гг. Инициаторы даже учли зарубежный опыт, однако позднее выяснилось, что по новому закону начали запускать процедуру банкротства градообразующие предприятия. Данное

¹ Голосов Г.В. Сфабрикованное большинство: конверсия голосов в места на думских выборах 2003 года // Полис. Политические исследования. 2005. № 1. С. 108–119.

² Признан иностранным средством массовой информации, выполняющим функции иностранного агента, и (или) российским юридическим лицом, выполняющим функции иностранного агента

³ Петров Н.В. Политическая механика российской власти: субституты против институтов // Вестник общественного мнения. 2009. № 4. С. 5–23 [Признан иностранным средством массовой информации, выполняющим функции иностранного агента, и (или) российским юридическим лицом, выполняющим функции иностранного агента].

⁴ Глейзнер Дж., Чейсти П. Российская Государственная Дума: структура, деятельность и эволюция в период 1993–1998 годов. М.: Московский общественный научный фонд, 1999. 68 с.

обстоятельство негативно сказалось на уровне безработицы и социального благополучия, и закон был срочно изменён¹.

* * *

Таким образом, важно различать политическую и юридическую плоскости законодательного процесса. С юридической точки зрения, законодательный процесс представляет собой строгую последовательность регламентированных процедур, в ходе которых происходит работа над технической стороной законопроекта. Приоритетными задачами здесь является минимизация правовых коллизий и не противоречие уже существующим нормам, что достигается посредством юридических технологий. Для политологов же законодательный процесс представляет огромный интерес, так как в рамках него принимаются важнейшие политические решения, проходят согласования интересов между различными группами влияния.

Закон является квинтэссенцией законодательного процесса, результатом сложной последовательности согласований и процедур. Он содержит обязательную для исполнения норму, установленную государственной властью или народом.

Законодательный процесс представляет собой строгую последовательность этапов и процедур, а также неформальных практик и договоренностей, строго вписанных в юридические рамки, целью которых является принятие закона. Именно законодательный процесс является одним из важнейших каналов для влияния на государственную политику, а парламент становится местом, где сталкиваются различные интересы и принимаются политические решения, достигается компромисс. Политические технологии, с помощью которых акторы воздействуют на эти процессы, как раз и являются предметом изучения данной работы.

¹ Кашанина Т.В. Законотворчество как форма выражения политики // Право и государство: теория и практика. 2005. № 7. С. 4–10.

1.2. Политические технологии и законодательный процесс

Технология — это возможность применения научного знания к практическим целям человеческой жизни или способ изменения окружающего мира человеком¹. Словарь Кэмбриджского университета трактует технологию, как практическое знание и умение, использующееся в научных открытиях². Словарь Оксфорда определяет технологию, как научное знание, использующееся в практических целях³. Согласно российскому техническому словарю, технология есть совокупность методов и инструментов для получения необходимого результата⁴. То есть технологии используются повсеместно, в том числе и в политической сфере.

Концептуализация политических технологий

Отметим, что технология обладает двумя важными свойствами: нацеленность на практический результат и использование научного метода. Как метко отметил Станислав Лем в своей работе «Сумма технологии»: «Всякая технология, в сущности, просто продолжает естественное, врожденное стремление всего живого господствовать над окружающей средой или по крайней мере не подчиняться ей в борьбе за существование»⁵. Данное замечание применимо и к политическим технологиям, так как они должны работать в конечном итоге на утверждение господства субъекта их применения. В сущности, уже упоминаемый ранее «Государь» Н. Макиавелли во многом является сборником технологий, которые должны

¹ Technology. Encyclopedia Britannica [Электронный ресурс]. 1998. URL: <https://www.britannica.com/technology/technology>

² Technology. Cambridge dictionary [Электронный ресурс]. URL: <https://dictionary.cambridge.org/ru/technology>

³ Technology. Oxford Learner's Dictionary [Электронный ресурс]. URL: https://www.oxfordlearnersdictionaries.com/definition/american_english/technology

⁴ Некрасов С.И., Некрасова Н.А. Философия науки и техники: тематический словарь-справочник. М.: МИИТ, 2009. 424 с.

⁵ Лем С. Сумма технологии. М.: Издательство «МИР», 2009. С. 24.

были помочь правителю Флоренции Лоренцо Медичи удержать и преумножить власть¹.

Некоторые современные авторы выделяют два подхода к пониманию технологий: классический и структуралистский². Первый подход трактует технологию, как нечто развивающееся автономно. В каком-то смысле технология является вещью в себе и с точки зрения политического анализа самое большое, что мы можем сделать – это прогнозировать её развитие, но не влиять на неё. В качестве примеров мы можем привести гонку ядерных вооружений или прогресс технологий, связанных с искусственным интеллектом³. Для структуралистского подхода не менее важно социальное измерение технологии. Согласно данному подходу, внедрение технологий имеет различные последствия для социальных групп. В качестве примера здесь можно привести промышленный переворот, когда замена ручного труда машинным привела к сокращению потребности в рабочих, что вызвало некоторое социальное напряжение (восстания рабочих в Лионе, Силезии; Чартизм)⁴. По мнению В. Байкера, любая технология воздействует на политическую сферу. Есть и такие технологии, которые специально создаются для использования в политике, например, электронное голосование. Таким образом, технологии не только используются политиками для достижения собственных целей, но и сами воздействуют на политиков, генерируя новые вызовы, на которые им необходимо отвечать.

Ряд авторов связывают употребление термина «политические технологии» исключительно с борьбой на выборах, избирательными кампаниями. В частности, Е.Б. Малкин и Е.Б. Сучков определяют политические технологии, как «технологии реализации публичной

¹ Макиавелли Н. Государь. М.: Планета, 1990.

² Bijker W. Why and How Technology Matters. The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis. In Robert E. (ed.). Goodin and Charles Tilly, 2006. P. 682–706.

³ Dubber D., Pasquale F., Das S. The Oxford Handbook of Ethics of AI. 2020.

⁴ Цыганков В.В. Революционные волны в позднее Новое время: мануфактурный кризис в мире и промышленный переворот в Англии / под ред. О.Н. Широкова // Наука, образование, общество: тенденции и перспективы развития. Сборник материалов VIII Международной научно-практической конференции, 2017. С. 204–225.

политики»¹. Безусловно, определенный набор действий и инструментов, направленный на достижение победы на выборах, можно назвать политическими технологиями. Однако в такой ситуации мы ограничиваем употребление этого термина. Применение определенных технологий мы можем увидеть и в формировании имиджа политика или партии, и в отношениях бизнеса и власти, и в законодательном процессе. Кроме того, не будем забывать, что значительная часть законодательного процесса также находится в публичной плоскости. Заседания парламента транслируются, работа структурных подразделений парламента освещается в прессе, документы по рассматриваемым решениям в ходе законодательного процесса находятся в свободном доступе для всех. Следовательно, если мы утверждаем, что политические технологии обязательно реализуются в публичной плоскости, то они могут быть применены и в рамках законодательного процесса. Таким образом, сводить к электоральному измерению все политические технологии неверно, так как выборы являются лишь одним из способов достижения своей цели для партии, политика или иных политических акторов². Мир политических технологий гораздо разнообразнее.

Более широкую дефиницию дает В.В. Демидченко. Он определяет политические технологии как «совокупность способов, методов и процедур воздействия на человеческие массы с целью изменения их политического поведения в достижении определенных целей, а также решении политических и управленческих задач»³. Согласно данному подходу, главным объектом воздействия технологий является общество. Такая трактовка довольно широка, но посредством политических технологий

¹ Малкин Е.Б., Сучков Е.Б. Политические технологии. М.: «Русская панорама», 2006. С. 17.

² Из комментариев президента компании «Имидж-контакт» А.П. Ситникова к книге С.Ф. Лисовского и В.А. Евстафьева «Избирательные технологии: история, теория, практика». См.: Гринберг, Т.Э. Политические технологии: PR и реклама: учеб. пособие для студентов вузов / Т.Э. Гринберг. 2-е изд., испр. М.: Аспект Пресс, 2012. С. 27.

³ Демидченко В.В. Понятие политических технологий: сущность, формы, виды // Власть. 2015. № 12. С. 140 – 142.

можно влиять не только на «человеческие массы», но и на довольно узкие слои общества. Например, на элиту или её части. Также с помощью технологий можно воздействовать и на процессы. В качестве примера тут можно привести изменение законодательства. Законы определяют правила, координаты, по которым общество живет, но непосредственно объектом действия технологий в данной ситуации является не люди, а именно закон, в который вносятся изменения. Подробнее об этом речь пойдет в последующих главах.

О.Е. Гришин рассматривает политические технологии, как алгоритмизированные методы, направленные на завоевание, удержание и укрепление власти¹. В другой его работе (совместной с М.Г. Анохиным) политические технологии определяются как совокупность приемов, направленных на наиболее эффективную реализацию целей и задач политического актора, в рамках определенного места и конкретного времени². М.В. Ильин отмечал, что политический процесс разбивается на несколько «дискретных состояний»³. Каждое из них можно исследовать как совокупность возникающих структурно-функциональных связей. Политическая система же при таком подходе представляет собой непрерывно самовоспроизводящийся дискурс. Текущий дискурс не только необходимо учитывать при применении политических технологий, он еще и является её ресурсом⁴.

Важным фактором, влияющим на трансформации политических технологий, стало развитие средств коммуникации, интернета. Вопрос об информационном обеспечении принятия административных решений ставил

¹ Гришин О.Е. Политические технологии в XXI веке: сущность, спектр, характер // Politbook. 2014. № 2. С. 19–32.

² Анохин М.Г., Гришин О.Е. Техника, технологии, политические технологии / под общ. ред. В.С. Комаровского // Актуальные проблемы политики и политологии в России. М.: Изд-во РАГС, 2001. 239 с.

³ Ильин М.В. Ритмы и масштабы перемен. О понятиях «процесс», «изменение» и «развитие» в политологии // Полис. Политические исследования. 1993. № 2. С. 57–68.

⁴ Бунеева, А.М., Мурейко, Л.В., Шипунова, О.Д. Ресурсы манипуляции в политической технологии: неявное знание и массовое сознание // Вестник РГГУ. Серия: Политология. История. Международные отношения. Зарубежное регионоведение. Востоковедение. 2010. № 1 (44). С. 171–179.

еще Г. Саймон, тем самым предвосхищая влияние компьютерных наук на политику¹. Уже сегодня, в том числе и в избирательных кампаниях применяются технологии, связанные с анализом больших данных, машинным обучением. В частности, использование географических информационных систем позволяет лучше прогнозировать результаты голосования, так как позволяет учитывать данные, связанные с миграцией населения фактически в реальном времени². Безусловно, подобные технологии эффективно применяются в сочетании с качественными социологическими методами (например, с фокус-группами).

Составной частью политических технологий можно назвать и неформальные практики. Они широко применяются, в том числе и в России не только в силу слабости тех или иных институтов, но и потому что неформальные практики значительно сокращают издержки политических акторов по достижению своих целей. Практика в политике означает деятельность, связанную с преобразованием политической реальности. В идеальной ситуации, изменения, осуществляемые посредством практик, должны вести к максимизации общего блага³. Неформальность же заключается в отсутствие прямого регулирования подобных практик. Одним из примеров являются триалогии – полуформальная процедура разрешения разногласий в рамках законодательного процесса в Европейском союзе. Представители трёх сторон: Еврокомиссии, Европарламента и Совета Европы в режиме диалога снимают разногласия по законодательным инициативам и, таким образом, ускоряется принятие решений в интересах всех сторон⁴. Порядок проведения триалогов зафиксирован в совместной

¹ Simon H. Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Process in Administrative Organizations. New York, 1947.

² Novotny P., Jacobs R.H. Geographical Information Systems and the New Landscape of Political Technologies // Social Science Computer Review. 1997. N 15(3). P. 264–285.

³ Структура господства, граждане и институты / под ред. С.В. Патрушева, Л.Е. Филипповой. ФНИСЦ РАН. М.: Политическая энциклопедия, 2020. С. 94–100.

⁴ Кавешников Н.Ю. Обычная законодательная процедура в ЕС как пример корпоративных практик // Вестник МГИМО-Университета. 2021. № 14(1). С. 126–47.

декларации, нюансы этого инструмента все же не до конца прописаны в юридических документах.

В зарубежной политической науке в целом понятие политических технологий трактуется максимально широко. Они анализируются даже в контексте использования человеческого тела в политических целях¹. Такие технологии используются для создания специфического эффекта. В качестве примера можно привести деятельность украинского движения FEMEN.

Некоторые исследователи и философы рассматривают насилие как одну из политических технологий². В качестве примера можно привести работы, посвященные использованию солдат, получивших ранения на войне, как средства формирования ценностей и убеждений в обществе³. Сегодня соотношение политических технологий, физической безопасности человека, инноваций в политическом мышлении фактически оформились в отдельную проблематику политической науки⁴.

Существуют исследования, рассматривающие влияние появившейся относительно недавно звукозаписи. Многие встречи и совещания политиков стенографируются, причём без участия человека. Таким образом, производится и тиражируется политический дискурс, который ещё столетие назад был доступен очень ограниченному кругу людей. Сама возможность записи сделала политическую реальность иной. Таким образом, запись и стенографирование можно назвать политическими технологиями⁵.

Одну из наиболее ёмких дефиниций политических технологий предложил О.Ф. Шабров. С его точки зрения, «политические технологии – это «целенаправленно сконструированная совокупность приёмов и способов

¹ Simon J. Punishment and the political technologies of the body // *The SAGE Handbook of punishment and society*. 2013. P. 60–89.

² См. например, Фуко М. Надзирать и наказывать. М.: Ад Маргинем, 2018. 384 с.

³ Dawney L. Affective War: Wounded Bodies as Political Technologies // *Body&Society*. 2019. Vol. 25 (3). P. 49–72.

⁴ Diprose R., Stephenson N., Mills C., Race K., Hawkins G. Governing the future: The paradigm of prudence in political technologies of risk management // *Security Dialogue*. 2008. Vol. 39. N 2-3. P. 267–288.

⁵ Inoue M. Word for Word: Verbatim as Political Technologies // *Annual Review of Anthropology*. 2018. N 47(1). P. 217–23.

достижения результата, использование которых затрагивает государство и несовпадающие интересы значимых социальных групп»¹. Довольно близко к нему определение, данное в рамках пособия, подготовленного Кафедрой политологии и политического управления РАНХиГС при Президенте Российской Федерации: «Политическая технология – это совокупность наиболее целесообразных приемов, способов, процедур реализации функций политической системы, направленная на повышение эффективности политического процесса и достижения желаемых результатов в сфере политики»². Исходя из данных определений, *законодательный процесс может стать объектом воздействия политических технологий, так как в рамках него происходит взаимодействие, а иногда и противостояние различных групп и политических институтов, которое вместе с тем заканчивается принятием какого-либо решения.*

*Повестка дня и процесс принятия политических решений как объекты
воздействия политических технологий*

Одним из ключевых объектов воздействия со стороны политических технологий является повестка дня. М. Маккомбс и Д. Шоу определяли «повестку дня», как набор сюжетов, считающихся наиболее важными в тот или иной промежуток времени³. Как правило, главными субъектами формирования повестки дня являются средства массовой информации и субъекты массовой политической коммуникации. Вместе с тем, свою повестку дня имеют и институты, государственные органы. Законодательные органы власти – не исключение.

Исследования законодательного процесса уделяют большое место вопросам установления повестки дня и политическим акторам, которые

¹ Шабров О.Ф. Политические технологии // Знание. Понимание. Умение. 2012. № 4. С. 328-330.

² Технологии в политике и политико-административном управлении: учеб.-мет. пособие. / под ред. М.Г. Анохина – М.: изд-во РАГС, 2005. – с. 44

³ Дьякова Е.Г. Массовая политическая коммуникация в теории установления повестки дня: от эффекта к процессу // Полис. Политические исследования. 2003. № 3. С. 109–119.

могут на неё влиять. Г. Кокс и М. Маккубинс выделяют пять факторов, влияющих на повестку дня в законодательных органах (они исследовали повестку дня в Палате Представителей США): возможности выбора различных политик; рациональный выбор самих законодателей; те, кто по полномочиям конструируют повестку дня; последовательность процедур в ходе законодательного процесса¹. Из одного этого перечисления видно, что формирование повестки дня в парламенте – сложный процесс, на который опосредованно могут влиять отнюдь не только парламентарии.

В случае с законодательными органами повестка дня представляет собой набор предложений, инициатив и общественно значимых тем, которые так или иначе направлены на изменение существующего статус-кво. Повестку дня в парламенте можно разделить на позитивную и негативную. Первая способствует изменению статус-кво, а вторая направлена на создание препятствий для прохождения инициативам и решениям в целях сохранения статус-кво. При этом парламентское большинство может как блокировать неудобные вопросы, так и насыщать повестку выгодными для себя инициативами, если по приоритетам в повестке есть консенсус внутри фракции большинства². Движущими силами повестки дня являются два фактора: институциональные механизмы её формирования и стимулы для конкретных политиков, кто её формирует³. В России такими институциональными механизмами являются Совет Государственной Думы и Совет Палаты Совета Федерации. Именно они определяют тайминг работы парламента. Политические технологии в законодательном процессе тесно связаны как с процедурами законодательного процесса, влияющими на конструирование повестки дня, так и с аргументами по отношению к политикам, которые влияют на её формирование.

¹ Campbell A.C., Cox G., McCubins M.D. Agenda Power in the U.S. House of Representatives, 1877 to 1986. Parties, procedure and policy: essays on the history of Congress. Stanford University Press, 2002. P. 70.

² Ibid., P. 3 – 4.

³ Jenkins J., Monroe N. On Measuring Legislative Agenda-Setting Power // American Journal of Political Science. 2016. Vol. 60. N 1. P. 158 – 174.

Из отечественных исследователей особое внимание на вопросы повестки дня в парламенте обратила внимание Е.А. Вандышева. В своем обзоре зарубежной литературы, посвященном эволюции концепта «политическая повестка», учёный обращает внимание на вопросы о роли партий в парламентском дискурсе, некоторой избирательности депутатов в обсуждении вопросов, стоящих на повестке. В частности, исследователь отмечает, что Ренс Флигенхарт и Стефан Волгрэйв пришли к выводу, что оппозиция в дискуссии активнее и задает больше вопросов, чем парламентское большинство¹. Данное наблюдение релевантно и по отношению к российским законодательным органам. Также в России распространяются исследования цифровой социально-политической повестки. В частности, Л.Н. Тимофеева вместе с коллегами предложила оригинальную модель структуры сетевого дискурса, а именно разделение его на сети сообщений, пользователей, хэштегов и эмоджи². Было выяснено, что государство «опаздывает» за гражданскими коммуникациями в онлайн-пространстве, что ограничивает его участие в формировании повестки дня и «новых фреймов в деятельности граждан».

В конце 2000-х гг. из «теории повестки дня» возникло более прикладное направление исследований – «владение повесткой дня». Последний термин можно определить, как представление избирателя, что тот или иной политический субъект (партия, конкретный политик, институт) наиболее компетентен в решении определенной проблемы³. В русле данной теории рассматривались избирательные кампании в США. Одним из прикладных приемов из её арсенала можно отметить захват повестки дня, когда какая-либо партия перехватывает тему с целью сузить коридор

¹ Вандышева Е.А. Эволюция концепта «политическая повестка» в зарубежных политологических исследованиях // Мировая экономика и международные отношения. 2017. № 4(61). С. 91–99.

² Тимофеева Л.Н., Рябченко Н.А., Малышева О.П., Гнедаш А.А. Цифровая социально-политическая повестка дня и ее осмысление в условиях новой медиаэкологии // Полис. Политические исследования. 2022. № 2. С. 37–51.

³ Казун А. Кому принадлежит повестка дня? Обзор теории issue ownership // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. 2018. № 4. С. 109–123.

возможностей конкурента, для которого заявленная проблема является профильной. Например, у партии экологической направленности могут перехватить «зеленую» повестку социал-демократы. Повестка дня различных политических субъектов подвижна и меняется под воздействием конъюнктуры¹. Такие ситуации можно видеть и в законодательном процессе.

Теория принятия решений также обогатила как теоретическое понимание политических технологий, так и их инструментарий. Важно отметить, что теория принятия решений носит междисциплинарный характер. Первоначально её пытались адаптировать под сферу политического посредством методологии бихевиоризма, анализируя ценности и установки лиц, принимающих решения. Наиболее решительный шаг в этом направлении все же сделал Г. Саймон, предложив создать особую науку – административную, как универсальную теорию принятия решений². В 1980-е гг. появилась теория «нового государственного управления». Согласно ей, заимствование наиболее передовых и эффективных управленческих технологий бизнеса поможет сделать государственные структуры лучше³. В России и сегодня популярен подход, когда государство мыслится как компания или платформа для оказания услуг, а гражданин, как клиент, которому необходимо получить услугу высокого качества.

В рамках теории принятия государственных решений был разработан ряд моделей политико-управленческого цикла. Наиболее известные из них: модель Г. Лассуэлла, пятистадиальная модель Дж. Андерсона и теория И. Дрора, включающая восемнадцать этапов принятия решения. Последняя модель достаточно сложна, однако её несомненным достоинством является включение в неё как рациональных, так и «экстрарациональных»

¹ Brasher H. The Dynamic Character of Political Party Evaluations // Party Politics. 2009. Vol. 15. N 1. P. 69-92.

² Домрачев Д.В. Методологические проблемы теории принятия государственных решений // Социология. Экономика. Политика. 2016. № 2(49). С. 45–49.

³ Pollitt C., van Thiel S., Homburg V. New public management in Europe [Электронный ресурс] // Management online review. 2007. URL: https://www.researchgate.net/publication/228545289_The_new_public_management_in_Europe

(эмоциональное восприятие, ценности, субъективный взгляд) компонентов¹. Г. Лассуэлл выделял семь составляющих процесса принятия решений: разведка, активация, предписание, инициирование, исполнение, завершение, оценка². В сущности, такую последовательность действий можно назвать «стержнем» политического процесса, посредством которого реализуется политическая программа³.

Модель Дж. Андерсона и У. Данна включает в себя пять стадий:

1. построение повестки дня и выделение приоритетной проблематики;
2. разработка вариантов решения поставленных проблем;
3. выбор оптимального варианта и официальное его утверждение для придания большей легитимности принятому решению;
4. осуществление решения на практике;
5. оценка результатов и определение последствий принятого решения⁴.

Такой цикл проходит любое принятое политиком решение. Подобная модель применима как к законодательному процессу, так и к работе парламента в целом. Вопрос генерирования повестки дня является ключевым для парламента любой страны. Во многом из неё вытекает приоритетность и очередность рассмотрения тех или иных законодательных инициатив. Контуры расстановки таких приоритетов в российском парламенте можно увидеть, в частности, в выступлениях представителей фракции в начале каждой сессии⁵. Кроме того, именно законодательный процесс направлен на легитимацию принимаемых государственных решений, а в рамках

¹ Dror Y. Muddling Through – «Science» or Inertia. Public Administration Review. 1964. N 24.

² Lasswell H.D. The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis. College Park, MD: University of Maryland Press, 1956. 23 p.

³ Публичная политика: от теории к практике / под ред. Н.Ю. Данилова, О.Ю. Гурова, Н.Г. Жидкова. Спб.: Алетейя, 2008. С. 76–77.

⁴ Anderson J. Public Policymaking: An Introduction. Boston, 1994. 369 p.

⁵ См. например, Руководители фракций выступили на первом пленарном заседании весенней сессии [Электронный ресурс] // Официальный сайт Государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации. URL: <http://duma.gov.ru/news/50537/>

парламентского контроля и работы в регионах с избирателями становится возможным оценить эффект от принятых законов и решений. При этом влиять на формирование повестки дня и ход принятия решения становится возможно именно посредством политических технологий.

В отечественной науке теория принятия государственных решений также продолжает изучаться с акцентом на политической стороне принятия государственных решений. Так, А.И. Соловьев полагает, что хотя «процесс принятия государственных решений и подразумевает определенные универсальные черты целеполагания...», трактовка государства, как политического института подразумевает политическое наполнение всего, что с ним связано, в том числе процедур и технологий¹. А.А. Дегтярёв, подтверждая этот тезис, пишет о широком подходе к принятию решений. Согласно ему, представительные, судебные органы власти и даже общественные структуры включены в управленческий процесс².

Таким образом, законодательный процесс, процедуры и окружающие его технологии, являются составляющими политико-управленческого процесса, то есть мы находим еще одно подтверждение, что любое решение, каждая из законодательных инициатив, их рассмотрение, принятие или отклонение является политическим актом³. Повестка дня и процесс принятия политических решений в ходе законодательного процесса являются ключевыми объектами воздействия политических технологий в законодательном процессе.

Политические технологии в законодательном процессе: понятие и особенности

¹ Соловьев А.И. Принятие и исполнение государственных решений. М.: КноРус, 2009. 344 с.

² Дегтярёв А.А. Принятие решений в публичной политике и государственном управлении: роли и параметры / Управление государством: проблемы и тенденции развития // Политическая наука: Ежегодник. Российская ассоциация политической науки. М.: изд-во «Политическая энциклопедия», 2008. С. 272 – 299.

³ Шульман Е.М. Законотворчество как политический процесс. М.: Московская школа гражданского просвещения, 2014. С. 10 [Признана иностранным средством массовой информации, выполняющим функции иностранного агента, и (или) российским юридическим лицом, выполняющим функции иностранного агента]

Политические технологии в законодательном процессе целесообразно выделить в отдельную категорию в рамках политических технологий, так как они обладают рядом особенностей, которые характерны именно для политических технологий в законодательном процессе:

1. *Предметом воздействия политических технологий в законодательном процессе является исключительно законодательный процесс и всё, что с ним связано.* Причём политические акторы, применяя технологии, влияют не только на сам законодательный процесс, но и на других политических акторов. Например, внося поправки в законопроект правительства, парламентарий заставляет на них реагировать как исполнительную власть, так и ответственный комитет.

2. *Существенная ограниченность строгими юридическими процедурами законодательного процесса.* В России данные процедуры прописаны в первую очередь в регламентах палат. Также большую роль играют уже упоминавшиеся Конституция Российской Федерации, Федеральный закон «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». При применении технологий необходимо учитывать особенности этих процедур и их незыблемость. В частности, любой законопроект (за исключением ратификаций международных договоров) в Государственной Думе проходит три чтения, законопроекты, связанные с некоторыми темами должен рассмотреть Совет Федерации (в частности речь идет о бюджетобразующих законопроектах и вопросах, связанных с национальной обороной), на проекты законов, требующие расходов федерального бюджета, обязательно должен быть официальный отзыв правительства. Наличие таких ограничений характерно для парламентов всех стран мира. Так, в польском Сейме, если речь идет о «народной инициативе», то она должна быть рассмотрена в течение трех месяцев (шести, если её внесение пришлось на

период между созывами)¹. Японскому парламентарии, чтобы внести законопроект, необходимо заручиться поддержкой не менее 20 членов нижней палаты законодательного собрания и, как минимум, 10 верхней².

3. *Тиражируемость*. Одну и ту же технологию можно применить к разным кейсам, законопроектам и ситуациям. Подобно тому, как управление является верхним уровнем деятельности, «деятельностью над деятельностью»³, политические технологии находятся поверх законодательного процесса. В сущности, они предстают инструментами, созданными если не для управления, то для коррекции хода законодательного процесса в интересах политических акторов. В качестве примера такой технологии можно привести, целенаправленное замедление процесса рассмотрения законопроекта, чтобы он попал под процедуру дисконтинуитета (отклонение законодательной инициативы по истечении определенного срока без фактического решения палаты)⁴. Подробнее о процедуре будет рассказано в последующих главах.

Важно отметить, что ранее политические технологии в законодательном процессе уже изучались, однако в несколько ином контексте. Пионером здесь стал В.Н. Карташов. На научном семинаре в Нижнем Новгороде он впервые упомянул о «законодательных технологиях». Спустя 15 лет в своем докладе на Международном научно-практическом форуме «Юртехника», он определил законодательную технологию, как «основанную на соответствующих принципах, планах и прогнозах (стратегиях) систему мыслительных и внешне актуализированных действий компетентных должностных лиц (органов), связанную с подготовкой,

¹ Грабовская С. Непосредственная демократия в Польше. Институт народной инициативы: комментарии de lege ferenda // Сравнительное конституционное обозрение. 2008. № 3(64). С. 27-42.

² The Diet Law. House of Councillors, National Diet of Japan. Chapter VI. Article 56 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.sangiin.go.jp/eng/law/diet/index.htm#ChapterVI>

³ Щедровицкий Г.П. Оргуправленческое мышление: идеология, методология, технология (курс лекций) / 5-е изд М.: Изд-во студии Артемия Лебедева, 2018. 464 с.

⁴ Данная процедура де-факто применялась в государственных думах времен Российской империи. Сегодня она имеет место (хоть и с ограничениями) в парламентах многих европейских стран, США, Японии и др.

принятием, оформлением, обнародованием и т.п. законов»¹. Кроме того, в совместной с С.В. Бахваловым монографии он называет законодательную технологию разновидностью юридической технологии, при этом рассматривая дефиниции, фактически уравнивающие законодательную технологию и законодательную технику². В некоторых более ранних публикациях В.Н. Карташов рассматривает проблему еще шире, развивая и анализируя концепт юридических технологий³. В диссертационном исследовании С.В. Бахвалова также раскрываются такие понятия, как «законодательная техника», «законодательная тактика», «законодательная стратегия»⁴.

Отмечая вклад ученых в исследование политических технологий в законодательном процессе, нельзя не указать на то, что они в большей степени исследуют инструменты влияния на законодательный процесс с точки зрения юридической науки. Исследуя процедуры, действия, которые необходимо предпринимать в ходе законодательного процесса, за рамками их объекта исследования остаётся его результат как сумма компромиссов между различными политическими акторами. В конечном итоге, политические технологии являются совокупностью инструментов, которые позволяют политическим акторам достигать необходимого им результата законодательного процесса. Он выражается в принятии или отклонении инициативы, изменениях параметров принимаемых решений. Таким образом, политический смысл таких технологий состоит не только в самом факте их применения, но и в тех интересах и смыслах, которые стоят за их использованием, а также аргументах и позициях политических акторов по тем или иным конкретным инициативам.

¹ Карташов В.Н. Перспективные направления совершенствования законодательной техники, тактики и стратегии в юридических науках и практиках // Юридическая техника. 2015. № 9. С. 53–61.

² Карташов В.Н., Бахвалов С.В. Законодательная технология субъектов Российской Федерации. Ярославль: изд-во ЯрГУ, 2010. С. 59–71.

³ Карташов В.Н. Юридическая технология или юридическая техника? Некоторые методологические аспекты исследования // Юридическая техника. 2007. № 1. С. 16–23.

⁴ Бахвалов С.В. Законодательная технология (некоторые проблемы теории и методологии): автореф. дисс. ... канд. юр. наук: 12.00.01. Нижний Новгород, 2006. 30 с.

Существует принципиальная разница между политическими технологиями в законодательном процессе с одной стороны, и GR-технологиями и лоббизмом с другой. Субъектом GR-технологий практически всегда являются корпорации, бизнес-ассоциации или предприниматели, и они так или иначе касаются отношений бизнеса и власти¹. Кроме того, в силу не прямой включённости таких политических акторов в законодательный процесс, лоббизм зачастую имеет теневой характер², что делает его непростым объектом для научного исследования. Субъектом применения политических технологий в законодательном процессе выступают именно политические акторы: депутаты, сенаторы, президент, правительство и его аппарат, ведомства, хотя бизнес может быть опосредованным участником этих отношений.

Несмотря на все свои особенности, политические технологии прежде всего являются лишь частью политических технологий. Как и иные технологии они трансформируют социальную реальность вокруг себя, с одной стороны, с целью получения каких-либо преференций политическими акторами, а с другой, способствуют достижению компромисса.

В данной работе политические технологии в законодательном процессе исследуются с точки зрения двух измерений. В рамках первого измерения ставится задача ответить на вопрос, на что направлены те или иные технологии, какова их цель. Выделим *три базовые цели, на которые могут быть направлены политические технологии в законодательном процессе: ускорение принятия инициативы, замедление принятия решения и его блокирование*. Здесь также следует учитывать не только темп прохождения законопроекта или принятия решения, но и его содержательный аспект. Как уже было упомянуто выше, в ходе прохождения процедур законодательного

¹ Ильичева Л.Е. Диалог бизнеса и власти в условиях российской модернизации // Ученые записки Российского государственного социального университета. 2012. № 10 (110). С. 47–49.

² Абрамова А.И. Лоббизм в законотворческой деятельности // Журнал российского права. 2014. № 6(210). С. 15-25

процесса, само содержание инициативы может измениться¹, либо, например, её суть будет настолько выхолощена, что проект закона фактически теряет смысл с политической точки зрения.

Вторым измерением исследования политических технологий в законодательном процессе является субъект их применения. Очевидно, что у каждого из политических акторов (правительство, депутаты и сенаторы, президент и другие), в частности у каждого из субъектов законодательной инициативы существует свой набор технологий. Однако к достижению необходимого результата нередко приводит соединение нескольких технологий. В целом, их выбор совершается согласно принципам, заложенным в теории рационального выбора. Та технология (или их совокупность), которая будет в большей степени способствовать максимизации собственной пользы и является оптимальной. Также технологии могут быть направлены и способствовать укреплению институтов законодательной власти в целом.

Также важно помнить, что как на законодательную власть, так и на соответствующие инструменты оказывают влияние политическая конъюнктура и внешняя среда. С точки зрения сетевого подхода, окружающая среда включает в себя все разнообразие факторов, которые находятся вне сети, но существенно воздействуют на её функционирование². Такой подход довольно широк и позволяет лишь интуитивно выделить факторы, которые влияют на законодательный процесс и технологии. Выше было сказано о том, что существующий политический режим оказывает влияние на законодательную власть. Среди других факторов можно также выделить: общеполитическую повестку, состояние международных отношений (в том числе с парламентами из других стран), уровень интереса в

¹ Конджакулян К.М., Арутюнян А.Р. Правительство Российской Федерации в системе законодательной деятельности (сравнительно-правовое исследование) // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 9. С. 18 – 22.

² Помигуев И.А., Алексеев Д.В., Копылова П.С. и др. Сообщество молодых политологов: сетевой анализ. М.: Аспект-пресс, 2021. С. 40– 42.

обществе по отношению к политике и парламенту, отношение к нему. Таким образом, при исследовании технологий и законодательного процесса в целом необходимо учитывать факторы окружающей среды.

Возможности применения политических технологий в законодательном процессе будут подробнее рассмотрены в следующей главе.

* * *

Политические технологии являются чрезвычайно широким понятием. Их дефиниция может включать всю совокупность инструментов, благодаря которым происходит любое воздействие на сферу политического. Однако в случае столь специфического вида политических технологий, ограничение исходит в первую очередь от объекта их воздействия: они так или иначе связаны с законодательным процессом.

Прежде всего, политические технологии воздействуют на повестку дня и процесс принятия политических решений. Можно сказать, что в первом случае речь идет о скорости принятия решений, а во втором, о конкретном результате, достигнутом по итогам законодательного процесса. Если политический процесс можно рационализировать, следовательно, на него можно воздействовать посредством подобных инструментов.

Краткие выводы

Исследование закона как политического явления представляется актуальным направлением развития политической науки. Если правоведы рассматривают закон с точки зрения конкретных формулировок и техники, то политологи анализируют его как результат компромисса различных политических акторов, который влияет на общественную жизнь. Текст закона является результатом сложного процесса принятия политических решений.

Законодательный процесс является важной частью политики. Именно в рамках него, на площадках парламента происходит столкновение интересов различных политических акторов, а также принимаются, утверждаются и согласовываются ключевые политические решения. При этом главным

средством рационализации законодательного процесса выступают юридические процедуры. Они задают ему строгие рамки, но в тоже время оставляют коридор для использования технологий политическими акторами.

Особое значение для законодательного процесса имеют политические технологии. Как правило, их трактуют как инструменты достижения целей в рамках избирательных кампаний, в контексте GR или медиа коммуникаций. Однако если под политическими технологиями мы подразумеваем совокупность инструментов и способов достижения результата, использование которых затрагивает государство и несовпадающие интересы значимых социальных групп, то и законодательный процесс становится объектом воздействия политических технологий, так как в ходе него принимаются важнейшие для страны решения.

Политические технологии в законодательном процессе применяются для ускорения, замедления или блокирования принятия политических решений. Применять политические технологии в законодательном процессе могут многие политические акторы, но наибольшее количество таких возможностей у субъектов законодательной инициативы (президента, правительства, депутатов и сенаторов).

В целом, политические технологии являются элементом конструктивной политической борьбы. Их цель, согласно теории рационального выбора – максимизация собственной пользы и принятие того решения, которое в наибольшей степени выгодно политическому актору. В то же время, они являются и инструментами достижения компромисса, а значит поддержания стабильности политической системы.

ГЛАВА II

ВОЗМОЖНОСТИ ПРИМЕНЕНИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ ТЕХНОЛОГИЙ В ЗАКОНОДАТЕЛЬНОМ ПРОЦЕССЕ РАЗЛИЧНЫМИ АКТОРАМИ

2.1. Ускорение принятия решений в законодательном процессе

Законодательный процесс, в юридическом смысле, представляет собой строгую последовательность процедур, которая не является гибкой. Этапы законодательного процесса закреплены в Регламенте Государственной Думы. В них могут быть внесены изменения только решением большинства на пленарном заседании. Однако при наличии некоторых условий и предпосылок, та же последовательность действий может быть исполнена с гораздо более высокой скоростью. Некоторые законодательные инициативы принимаются быстро не только из-за доминирования одной фракции. Выделим ряд причин, которые могут способствовать ускорению принятия решений в рамках законодательного процесса:

1. Воля политического актора (глава законодательного органа, Правительство, Президент), авторитет и значение которого достаточны для ускорения принятия или отклонения какой-либо инициативы. Например, в современной России политическое влияние Президента настолько велико, что законопроекты, которые он вносит как субъект законодательной инициативы, принимаются быстро и нередко единогласно. Так, многие президентские законопроекты принимались Федеральным Собранием в течение 2 – 3 месяцев. Закон «О войсках национальной гвардии», после принятия которого была создана Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации, был принят Государственной Думой и Советом Федерации чуть менее, чем за 3 месяца¹. Некоторые законопроекты, разработанные во исполнение внесённых поправок в Конституцию,

¹ Федеральный закон от 03.07.2016 N 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 4 июля 2016 г. N 27 (часть I) ст. 4159.

принимались менее, чем за 2 месяца. В качестве примера можно привести закон «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации», который был внесён 31 октября 2020 года, а подписан президентом и опубликован уже 22 декабря того же года¹.

2. Политическая или социально-экономическая ситуация требует срочного принятия мер, связанных с изменением законодательства. В этом случае, к значительным издержкам может привести даже несвоевременное принятие решения. В качестве примера можно привести законы, связанные с противодействием распространению коронавирусной инфекции и минимизации экономических последствий от локдауна предприятий и бизнесов, связанных со сферой услуг. Так, законопроект «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (в части урегулирования отношений, возникающих в связи с необходимостью экстренного реагирования на вызовы, связанные с распространением новой коронавирусной инфекции, вызванной 2019-nCoV)» был внесен Правительством 26 марта, а подписан Президентом уже 1 апреля². Второе и третье чтения в Государственной Думе, рассмотрение в Совете Федерации прошло в течение одного дня.

3. Стремление законодательного органа, его руководства и аппарата, минимизировать количество законодательных инициатив, находящихся на рассмотрении. В качестве примера можно привести «расчистку законодательных завалов». В период осенней сессии 2016 года и весенней сессии 2017 года было рассмотрено около 1 тыс. законопроектов, внесенных в предыдущих созывах. При этом к началу работы Государственной Думы VII Созыва, «в наследство» депутатам досталось

¹ Федеральный закон от 22.12.2020 № 439-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 28 декабря 2020 г. N 52 (часть I) ст. 8585.

² Федеральный закон от 01.04.2020 № 98-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» // Собрание законодательства Российской Федерации от 6 апреля 2020 г. N 14 (часть I) ст. 2028.

более 2 тыс. законодательных инициатив, не рассмотренных предыдущими составами нижней палаты парламента¹.

Под волей политического актора понимается, во-первых, достаточное желание вмешаться или оказать воздействие на процесс принятия решений, а во-вторых, наличие соответствующего ресурса (прежде всего, аппаратного и политического) для продвижения собственных интересов.

Политические акторы применяют различные технологии. Использование той или иной технологии в законодательном процессе зависит от их цели и мотивации, а также от имеющихся ресурсов. Под политическими акторами мы в данном случае подразумеваем субъектов законодательной инициативы, а также представителей общественных организаций, государственных корпораций и бизнес-объединений. Последние все же в значительной степени скованы процедурами законодательного процесса, в рамках которых они не обладают субъектностью². Из-за этого они часто продвигают свою повестку через конкретных политиков или их группы.

В то же время мы можем констатировать сложность процедур законодательного процесса, по крайней мере, с процессуальной точки зрения. Именно это обстоятельство во многом объясняет разнообразие политических технологий в законодательном процессе. Такая сложность обусловлена многослойностью политической системы в целом³. Соответственно, с точки зрения структурного функционализма, реализация функции «производства законов» политической системы также становится сложнее.

Таким образом, классифицировать технологии ускорения принятия решений в законодательном процессе можно и на основании их применения

¹ Госдума расчистит законодательные «завалы» к маю 2018 года [Электронный ресурс] // Российская газета. 25.06.2017. URL: <https://rg.ru/2017/05/25/gosduma-raschistit-zakonodatelnye-zavaly-k-maiu-2018-goda.html>

² Согласно ст. 104 Конституции Российской Федерации субъектами законодательной инициативы являются Президент, Правительство, депутаты Государственной Думы, сенаторы Совета Федерации, региональные парламенты, а также Верховный и Конституционный суды по вопросам их ведения.

³ Almond G.A. Political Theory and Political Science // The American Political Science Review. 1966. Vol. 60. N 4. P. 869-879.

различными политическими акторами. Целесообразно выделить технологии, применяемые президентом, правительством, депутатами и сенаторами. Верховный и Конституционный суды относительно редко вносят законопроекты в Государственную Думу. Так, Конституционный суд за 7 созывов не внёс ни одной.

С точки зрения законопроектной работы гораздо активнее Верховный суд. Начиная с IV созыва, он стабильно вносит в парламент несколько десятков законопроектов в период работы одного срока Государственной Думы:

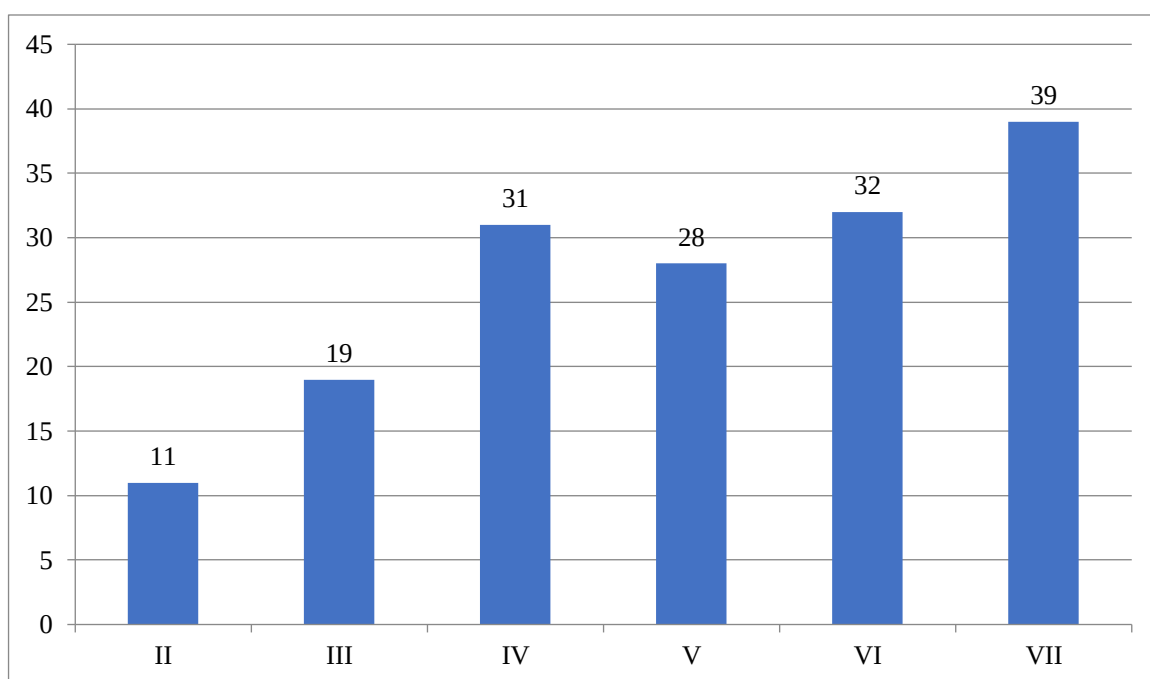


Рисунок 1.

Динамика рассмотренных законопроектов Государственной Думой, внесённых Верховным судом (по созывам)

Однако многие инициативы касаются достаточно узкой тематики, связанной с изменениями в законодательство о корректировке Административного и Уголовного кодексов. Также они нередко выступают с инициативами в процессуальной сфере и в области организации судопроизводства. Если проекты законов касаются иных сфер, то они регулируют процедуры разрешения противоречий между сторонами спора.

Например, уже принятый закон «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств»¹ регулирует рассмотрение взаимных претензий между страховщиком и застрахованным лицом в специально созданной комиссии, а если страховщик не согласен, то дело передаётся в Арбитражный суд. Исследование судебного законодательства в контексте прохождения инициатив через парламентские процедуры является отдельной большой и актуальной темой, которая, однако, находится за пределами предмета настоящей работы.

Если говорить о региональных парламентах, то их возможности воздействовать на законодательный процесс на федеральном уровне весьма ограничены. Согласно данным Системы обеспечения законотворческой деятельности (далее – СОЗД), всего за период с V–VII созывы (2005 – 2021 гг.) Государственной Думой было отклонено в первом чтении 2453 законопроекта, внесенных региональными legislатурами. Принято – лишь 434. При этом многие принятые законопроекты касаются в первую очередь вопросов региональных или даже местных. Например, исчисления времени, переименования городов, упразднения судов. Кроме того, законопроекты региональных парламентов рассматриваются довольно долго. Даже инициативы таких крупных субъектов, как Ханты-Мансийский автономный округ, Республика Татарстан часто проходят все стадии законодательного процесса в течение нескольких лет². Связано это с конкуренцией законодательных палат различного уровня, а также с тем, что далеко не у

¹ Федеральный закон от 26.07.2017 № 197-ФЗ «О внесении изменений в статьи 14-1 и 24 Федерального закона «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» // Собрание законодательства Российской Федерации от 29 августа 2017 г. № 31 (часть I) ст. 4746.

² См. например, Федеральный закон от 02.07.2021 № 348-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О теплоснабжении» (в части устранения правовой неопределенности относительно определения органом местного самоуправления единой теплоснабжающей организации в отношении бесхозяйных источников тепловой энергии)» // Собрание законодательства Российской Федерации от 3 января 2022 г. №1 (часть I-IV), ст. 7.; Федеральный закон от 15.10.2020 № 341-ФЗ «О внесении изменения в статью 13.20 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (в целях увеличения штрафных санкций за нарушение правил хранения, комплектования, учёта или использования архивных документов)» // Собрание законодательства Российской Федерации от 19 октября 2020 г. N 42 (часть II) ст. 6528.

всех субъектов России есть политические акторы и инструменты, которые способны эффективно продвигать интересы региона на федеральном уровне.

Также отметим наличие «фильтра» региональных законодательных инициатив в виде Совета законодателей. Главной функцией этого органа является координация деятельности legislatures федерального и регионального уровней, а также «определение приоритетов совершенствования и направлений развития... законодательства»¹. В то же время, обращение в Совет законодателей за консультацией является лишь правом, но не обязанностью регионального парламента при разработке инициативы². Тем более что рассмотрение им законопроекта может замедлить процесс принятия решения, тем более что Совет законодателей собирается не чаще двух раз в год.

*Технологии ускорения законодательного процесса, используемые
Президентом Российской Федерации*

Законодательные инициативы, внесенные Президентом Российской Федерации, принимаются довольно быстро. Большинство законопроектов как Президента, так и Правительства становятся законами в течение одной сессии, в то время как депутатские или сенаторские законопроекты могут рассматриваться не один год.

Необходимо отметить, что Президент относительно редко вносит законодательные инициативы. За период с 2015 – 2021 годы глава государства внес 223 законодательные инициативы. Для сравнения, Правительство за тот же срок внесло 2118 законопроектов. При этом данные цифры не должны вводить в заблуждение. Многие инициативы Президента так или иначе связаны с международной политикой (ратификация конвенций,

¹ Положение о Совете законодателей Российской Федерации при Федеральном Собрании Российской Федерации [Электронный ресурс] // Официальный сайт Совета законодателей Российской Федерации. URL: <http://szrf.km.duma.gov.ru/Reglamentiruyushhie-dokumenty/item/37822/>

² Помигуев И.А., Зарипов Н.А. Влияние Совета законодателей на законодательную деятельность региональных legislatures // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Политология. 2022. № 4 (Т.24). С. 619 – 633.

договоров), руководство которой, согласно Конституции Российской Федерации (гл. 4, ст. 86), находится в числе вопросов ведения Президента.

Таблица 1.

Количество внесенных Президентом законопроектов в Государственную Думу (с 2015 г.)

Год	Количество внесенных законопроектов	Количество внесенных законопроектов (не учитывая документы, связанные с международной политикой)
2015	31	9
2016	46	20
2017	34	12
2018	36	23
2019	25	8
2020	36	24
2021	15	7
Всего	223	103

Отметим и тот факт, что значительное число законопроектов, внесенных Президентом, имеют либо социальный характер, либо рамочный и касаются достаточно крупных и стратегически важных тем. В качестве примеров можно привести законы «О внесении изменения в статью 1 Федерального закона «О минимальном размере оплаты труда»¹ и «О Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос». Также важное место среди законотворческих инициатив Президента занимают темы, связанные с безопасностью и обороной страны. В качестве примеров можно привести законы «О войсках национальной гвардии Российской Федерации», изменения в Федеральный закон «О государственном оборонном заказе».

¹ Федеральный закон «О внесении изменения в статью 1 Федерального закона «О минимальном размере оплаты труда» от 07.03.2018 № 41-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации от 12 марта 2018 г. N 11 ст. 1576.

Стратегия относительно редкого внесения законодательных инициатив способствует большему вниманию к ним со стороны общественности и депутатов, и в то же время к рассмотрению их в приоритетном порядке. Такая норма присутствует даже в Регламенте Государственной Думы¹ (глава 5, ст. 50, пункт 1.2, подпункт «а»). Наличие такой нормы подчеркивает большое влияние института президентства на законодательный процесс.

В ход законодательного процесса Президент вмешивается крайне редко. *Непосредственное участие первого лица часто не только ускоряет законодательную процедуру, но и является инструментом снятия противоречий между политическими акторами в рамках законодательного процесса.* В качестве примера можно привести приезд В.В. Путина в Государственную Думу во время рассмотрения во втором чтении проекта закона «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», более известного, как законопроект о поправках в Конституцию². Дискуссии между депутатами и фракциями возникли по поводу досрочных выборов в Государственную Думу. Они, согласно аргументации сторонников этой поправки, необходимы, поскольку в новой редакции Конституции меняются полномочия нижней палаты³. При этом, фракция КПРФ была против принятия этого решения. Таким образом, хотя досрочные выборы могли быть поддержаны большинством депутатов, едва ли это решение было бы принято единогласно. Вопрос об изменении срока проведения выборов имел

¹ Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22 января 1998 года № 2134-П «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». Глава 5, ст. 50, п. 1.2, подп. «а» // СПС Консультант Плюс. URL: <http://base.consultant.ru>

² Федеральный Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации от 16 марта 2020 г. N 11 ст. 1416.

³ Александр Карелин подготовит предложение о выборах в ГД [Электронный ресурс] // Официальный сайт Государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации. 10.03.2020. URL: <http://duma.gov.ru/news/47993/>

принципиальный характер, ведь речь шла о его переносе примерно на год раньше.

В связи с тем, что между депутатами отсутствовал консенсус, Президент 10 марта 2020 года в 15:00 приехал на заседание Государственной Думы, чтобы высказать свою позицию по депутатским поправкам к вышеупомянутому законопроекту, а также донести до депутатского корпуса важность рассматриваемого федерального конституционного закона¹. Ранее в ходе пленарного заседания был объявлен перерыв, и спикер В.В. Володин ушел проинформировать Президента о поправке В.В. Терешковой, предложившей обнулить президентские сроки действующего главы государства. По решению ключевых вопросов Председатель Государственной Думы *находится в прямой коммуникации* с Президентом, Председателем Правительства, что также ускоряет принятие решений в ходе законодательного процесса. Согласно позиции Президента, в досрочных выборах необходимости не было, а новелла, известная как поправка «об обнулении президентских сроков» может быть поддержана только при условии признания её не противоречащей основному закону страны Конституционным Судом. В результате автор поправки депутат А.А. Карелин отозвал её. Таким образом, прямое вмешательство Президента в законодательный процесс помогло снять противоречия между политическими субъектами по принципиальному для политической системы решению, а также ускорить рассмотрение законопроекта «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти».

Вместе с тем, может возникнуть и на первый взгляд парадоксальная ситуация, когда *технологии ускорения и замедления рассмотрения законопроектов как бы соединяются*. Например, законопроект, который

¹ Путин выступил в Госдуме после предложений по выборам. Как это было [Электронный ресурс] // РБК. 10.03.2020. URL: <https://www.rbc.ru/textonlines/10/03/2020/5e677be89a79476d85c17e17>

некоторое время назад был принят в первом чтении, потом долгое время находился на рассмотрении в профильном Комитете, может быть принят в связи с изменением политической ситуации. Именно так произошло с проектом закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».¹ Изначально им было предусмотрено наделение политических партий правом не только делегировать своих представителей в избирательные комиссии, но и отзывать их. Законопроект был принят в первом чтении 23 мая 2012 года. Более 8 лет он находился в Комитете, а 15 июля 2020 года был принят во втором чтении, но со значительными поправками. В частности, законопроект был дополнен статьёй 63 «Дни голосования на выборах и референдумах», согласно которой «По решению избирательной комиссии, организующей выборы, референдум, голосование на выборах... может проводиться в течение нескольких дней подряд, но не более трёх дней» (поправка №2 в таблице поправок к принятию). Таким образом, *соединение казалось бы противоположных целей, внесение «неожиданных» поправок может помочь достигнуть политическому актору собственных целей*, причем с относительно небольшими издержками. Факт внесения резонансных изменений в законопроект остался менее заметным, так как они не могли обсуждаться в первом чтении. Таким образом, де-факто хотя закон был внесен президентом, но его полноценными соавторами стали депутаты, которые внесли поправки. Данный кейс показывает, что посредством поправок можно значительно влиять как на концепцию будущего закона, так и на юридические нюансы. Поправки были внесены даже в каком-то смысле вопреки регламентным нормам, так как лишь отдаленно соответствовали изначальной концепции законопроекта. Такая широкая трактовка Регламента может привести к принятию непроработанных законодательных инициатив, а также это противоречит

¹ Федеральный закон от 31.07.2020 № 267-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 16 марта 2020 г. N 11 ст. 1416.

духу процедуры¹. Аргументы различных сторон в ходе рассмотрения этих поправок подробнее рассмотрены в III главе.

Президент может ускорить рассмотрение законодательной инициативы даже посредством *высказывания о важности решения какой-либо проблемы и необходимо как можно более скорого рассмотрения и принятия решения по той или иной инициативе*. Такую риторическую интервенцию также можно назвать политической технологией в законодательном процессе.

Нередко глава государства в ходе посланий Федеральному Собранию призывает парламентариев ускорить рассмотрение той или иной инициативы. Именно так произошло в случае с Федеральным законом «О поощрении и защите капиталовложений». В.В. Путин в послании от 15 января 2020 года сказал: «Мы договорились в течение шести лет не менять налоговые условия для бизнеса, таким образом обеспечить более широкий горизонт для планирования инвестиций. Я обращаюсь к депутатам, правительству: нужно ускорить принятие пакета законопроектов о защите и поощрении капиталовложений»². Однажды председатели двух палат парламента В.В. Володин и В.И. Матвиенко фактически по рекомендации главы государства внесли законопроект об ипотечных каникулах. Им предусмотрена возможность льготного периода погашения ипотеки для тех, кто попал в трудную жизненную ситуацию³. Ранее о важности и необходимости принятия такого решения говорил президент в ежегодном Послании, которое было оглашено 20 февраля 2019 года⁴.

Важную роль в законодательном и законотворческом процессах играет Государственно-правовое управление Президента. Именно его сотрудники

¹ Бошно С.В., Васюта Г.Г. Поправки к законопроекту и пределы трансформации концепции закона // Право и современные государства. 2017. № 3. С. 9-20

² Послание Президента Федеральному Собранию Российской Федерации [Электронный ресурс] // СПС «Консультант Плюс». 15.01.2020. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_342959/

³ Володин и Матвиенко внесли в ГД законопроект об ипотечных каникулах [Электронный ресурс] // Право.ru. 28.02.2019. URL: <https://pravo.ru/news/209546/>

⁴ Послание Президента Федеральному Собранию Российской Федерации [Электронный ресурс] // Официальный сайт Президента Российской Федерации. 20.02.2019. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/59863>

детально прорабатывают законодательные инициативы, вносимые Президентом, и взаимодействуют с органами исполнительной власти¹. Они оказывают консультационную поддержку в рамках законодательного процесса. Практически на каждый из законопроектов есть заключение управления, которое прямо влияет на то, какое решение будет принято по тому или иному проекту закона.

Таким образом, президент, используя свое большое влияние, которое предоставлено как статусом в политической системе, так и Конституцией, *редко вносит собственные инициативы и лишь в крайних случаях вмешивается в законодательный процесс*. В то же время, у него есть всё многообразие инструментов для полноценного участия в законодательном процессе и с процедурной точки зрения, что безусловно укрепляет институт президентства².

Технологии ускорения законодательного процесса, используемые Правительством

Как уже упоминалось выше, правительство вносит гораздо больше законодательных инициатив. С этим связан и широкий арсенал используемых исполнительной властью политических технологий в законодательном процессе.

Правительство часто *вносит так называемые рамочные законодательные инициативы*. Это означает, что законы, принимаемые Государственной Думой, устанавливают лишь общие принципы регулирования в какой-либо сфере. Так, в экономической политике практически каждой отрасли хозяйства соответствует свой профильный закон: сельскому хозяйству – № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства»,

¹ Положение о Государственно-правовом управлении Президента Российской Федерации [Электронный ресурс] // Информационно-правовая система «Консультант Плюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_47858/b867e5d8ef41ebfcae0e6cd05a7683534cdf494e/

² Минх Г. В. Законодательная инициатива Президента Российской Федерации как конституционноправовой институт // Журнал российского права. 2016. № 1(229). С. 89-99

газовой отрасли – № 69-ФЗ «О газоснабжении в Российской Федерации», промышленности – № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации». Большинство из них являются рамочными. Такое свойство федеральных законов помогает правительству максимизировать у себя полномочия в разных отраслях, прописывая важные нюансы на уровне подзаконных актов. Государственная Дума в данном случае принимает лишь стратегические решения, в проектах которых отсутствуют технические детали их реализации.

Например, в законе «О промышленной политике в Российской Федерации» существует довольно большое количество отсылок к нормативным правовым актам, которые либо уже разработаны, либо готовятся Правительством. В частности, пункт 4, статьи 16 «О специальном инвестиционном контракте» вышеупомянутого федерального закона содержит 6 отсылок к нормативным правовым актам, которые должны быть написаны правительством¹. Согласно этому пункту, исполнительная власть устанавливает порядок заключения специальных инвестиционных контрактов по типовым формам, которые также устанавливает правительство. Профильное министерство может быть стороной, представляющей Российскую Федерацию. Порядок заключения контракта при этом устанавливается субъектом, однако он не должен противоречить нормативным правовым актам Правительства. Принятие законопроекта потребовало разработки в общей сложности 11 правительственных постановлений. Срок их подготовки варьировался от 90 дней до одного года. Такое количество подзаконных актов далеко не предел. Так, законопроект «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» при внесении предусматривал разработку 26 новых нормативных правовых актов Правительства и федеральных

¹ Федеральный закон от 31 декабря 2014 г. N 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства Российской Федерации от 5 января 2015 г. N 1 (часть I) ст. 41.

органов исполнительной власти, а также 18 актов должны быть признанными утратившими силу¹.

Безусловно, у Государственной Думы и Совета Федерации остается возможность *парламентского контроля*, который регулярно осуществляется в рамках работы Комитета по контролю и Регламенту (в VIII созыве – Комитет по контролю), в форме правительственных часов. Председатель Государственной Думы В.В. Володин неоднократно говорил о том, что ко второму чтению должны быть подготовлены проекты подзаконных актов. Также парламент должен принимать максимальное количество законов прямого действия². Особенно спикер акцентировал внимание на ускорении подготовки подзаконных актов применительно к тем инициативам, которые вносятся во исполнение «первоочередных задач Послания Президента»³. Тем не менее, внося рамочные законопроекты, правительство работает на усиление собственных политических позиций и максимизацию полномочий.

Правительство находится в интенсивном диалоге с парламентом по широкому спектру вопросов. Профильные министры, вице-премьеры, руководители федеральных агентств и служб находятся в прямом контакте с председателями соответствующих комитетов. Такая связка способствует синхронизации повесток законодательных и исполнительных органов власти и помогает быстрому прохождению значимых инициатив. Часто министерства и ведомства предпочитают *снимать возможные противоречия ещё до рассмотрения инициативы на пленарном заседании, посредством их обсуждения на предварительных встречах и заседаниях во фракциях и комитетах*. Такая практика была широко распространена

¹ Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». № 850621-7 // Собрание законодательства Российской Федерации от 16 марта 2020 г. N 11 ст. 1416

² Председатель ГД: проекты подзаконных актов должны быть готовы уже ко II чтению законопроектов [Электронный ресурс] // ДУМА ТВ. 24.12.2019. URL: <https://dumatv.ru/news/volodin--proekti-podzakonnih-aktov-dolznyi-bit-gotovi-uzhe-ko-ii-chteniyu-zakonoproektov>

³ Председатель ГД призвал синхронизировать работу кабмина и парламента при реализации Послания Президента [Электронный ресурс] // Официальный сайт Государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации. 27.04.2021. URL: <http://duma.gov.ru/news/51368/>

в Государственной Думе VII Созыва в преддверие правительственных часов. Министры проводят встречи со всеми фракциями, а иногда с профильными комитетами, которые курируют те темы, за которые ответственны министерства. Далее министры «отчитываются» перед депутатами уже на пленарном заседании. Это стало особенно частым явлением после того, как председатель Государственной Думы раскритиковал министра экономического развития М.С. Орешкина в период исполнения им полномочий (сегодня он помощник Президента Российской Федерации) за слабую подготовку к правительственному часу, посвященному обсуждению приоритетов социально-экономического развития России на среднесрочную перспективу и о ходе реализации национального проекта «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы»¹.

В некоторых случаях, при рассмотрении особенно сложных законопроектов, *Председатель Государственной Думы может попросить представителя Правительства провести встречи с фракциями*. Они помогают снимать противоречия и претензии, высказываемые оппозицией на пленарном заседании и, соответственно, ускоряют принятие законопроекта. Именно такая ситуация произошла по итогам принятия в первом чтении законопроекта «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях обеспечения комплексного развития территорий». Данным законопроектом предлагается распространить реновацию жилого фонда не только по Москве, но и по всей стране. В результате обсуждения и принятия проекта закона в первом чтении, В.В. Володин попросил присутствовавшего на заседании курирующего вице-преьера М.Ш. Хуснуллина провести встречи с фракциями и профильными

¹ Государственная Дума перенесла «правительственный час» с главой Министерства экономического развития [Электронный ресурс] // Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. 6.03.2019. URL: <http://duma.gov.ru/news/29979/>

комитетами (по транспорту и строительству, по жилищной политике и жилищно-коммунальному хозяйству). Спикер указал: «Это будет во всех отношениях правильно, потому что дальше, при подготовке ко второму чтению, два профильных комитета будут основными участниками законотворческого процесса, ну а в рамках фракций будут приниматься политические решения»¹. То есть даже *оппозиционная фракция является политическим актором*, который может помешать прохождению законопроекта. Следовательно, важно вести диалог со всеми группами интересов, комитетами, фракциями, находящимися в Парламенте.

Подобные встречи также проходят в преддверие назначений в исполнительной власти. С учетом внесенных в Конституцию поправок, именно в Государственной Думе проходит голосование по кандидатурам большинства министров (за исключением силового блока), председателям Счетной палаты и Центрального банка, Уполномоченному по правам человека². В качестве примера приведем тот факт, что перед голосованием по согласию на назначение М.В. Мишустина премьер-министром, будущий Председатель Правительства провёл встречи с руководителями всех четырех фракций Думы VII Созыва³. Аналогичные мероприятия были проведены в преддверии его первого ежегодного отчета о проделанной Правительством работе⁴. Также с профильными Комитетами и фракциями предварительно встречались на тот момент еще будущие министры. Впоследствии, 10 ноября

¹ О проекте федерального закона «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» [Электронный ресурс] // База данных «Стенограммы заседаний Государственной Думы». 17.11.2011. URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/3533/>

² Конституция Российской Федерации: принята всенар. голосованием 12 дек. 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ, с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 года). Статья 103 / Собрание законодательства РФ, 04.08.2014, N 31, ст. 4398.

³ Фракции ГД провели консультации с кандидатом на пост Председателя Правительства [Электронный ресурс] // Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. 16.01.2020. URL: <http://duma.gov.ru/news/47533/>

⁴ Михаил Мишустин встретился с руководством Государственной Думы и лидерами парламентских фракций [Электронный ресурс] // Официальный сайт Правительства Российской Федерации. 26.10.2020. URL: <http://government.ru/news/40700/>

2020 года в результате голосования на пленарном заседании их кандидатуры были утверждены¹.

Отметим, что Правительство и Государственная Дума находятся в очень плотном и интенсивном взаимодействии. Так, с 16 января 2020 года по 12 октября 2021 года был внесен и принят 351 законопроект. При этом в период работы правительства под руководством Д.А. Медведева VII созывом Государственной Думы был принят 541 законопроект, однако, за хронологически более долгий срок (5 октября 2016 г. – 15 января 2020 г.). При этом ни один правительственный законопроект, внесенный в VII созыве, не был отклонен публично на пленарном заседании. Данные цифры являются наиболее яркой иллюстрацией масштаба влияния исполнительной власти на законодательную.

В Правительстве в целом стараются *минимизировать противоречия по законодательным инициативам еще до пленарного заседания, где законопроект рассматривается в первом чтении*. Все законопроекты, где субъектом законодательной инициативы является Правительство, перед внесением в Государственную Думу рассматриваются на *Комиссии по законотворческой деятельности*. Её по должности возглавляет руководитель аппарата Правительства. В неё входят все статс-секретари – заместители министров, первый заместитель Председателя Государственной Думы, представители Президента и Правительства в Государственной Думе и Совете Федерации, а также в Верховном и Конституционном судах, представители Государственно-правового управления Президента и др². Эта площадка является последней институциональной возможностью разрешения противоречий по концепции законопроекта между различными министерствами, Администрацией Президента, государственными

¹ Государственная Дума утвердила новых кандидатов на посты в Правительстве [Электронный ресурс] // Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. 10.11.2020. URL: <http://duma.gov.ru/news/49967/>

² Состав комиссии Правительства по законопроектной деятельности (в редакции постановления от 21 января 2020 года) N 21 [Электронный ресурс] // Официальный сайт Правительства Российской Федерации. URL: <http://government.ru/info/40496/>

корпорациями до его внесения в парламент. Неоднократно происходило так, что уже на заседании Комиссии, фактически готовый к внесению законопроект, отправлялся на доработку. При этом ранее документы прошли обсуждения в рабочих группах, межведомственные согласования, общественное обсуждение. Например, такая ситуация произошла с законопроектом «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации», более известным как проект закона «о регуляторных песочницах». В итоге он все же был согласован, внесен, принят в третьем чтении 22 июля и опубликован 31 июля 2020 года¹. Также важно отметить, что проекты подзаконных и ведомственных актов перед их принятием и подписанием размещаются на Федеральном портале проектов нормативных правовых актов². Портал [regulation.gov](https://regulation.gov.ru) является важной составляющей общественной экспертизы таких документов. Кроме того, в Правительстве существует множество комиссий, подкомиссий, рабочих групп, коллегий, которые участвуют в законопроектной работе. Например, Коллегия Военно-промышленной комиссии Российской Федерации имеет влияние на формирование законодательства в сфере развития оборонно-промышленного комплекса³.

Ещё одним способом *согласования интересов различных сторон в ходе разработки нормативных правовых актов является оценка регулирующего воздействия (ОРВ)*. Главной её целью является решение задачи, на которые направлены усилия субъекта разработки НПА или законопроекта, но также и исключение избыточной административной нагрузки на бизнес. Также большое значение имеет минимизация финансовой нагрузки, как для

¹ Государственная Дума приняла в третьем чтении законопроект о «регуляторных песочницах» [Электронный ресурс] // Министерство экономического развития. 22.07.2020. URL: https://www.economy.gov.ru/material/news/zakonoproekt_o_regulyatornyh_pesochnicah.html

² Федеральный портал проектов нормативных правовых актов [Электронный ресурс]. URL: <https://regulation.gov.ru/>

³ Коллегия Военно-промышленной Комиссии Российской Федерации [Электронный ресурс] // Официальный сайт Правительства Российской Федерации. URL: <http://government.ru/departments/402/events/>

предпринимателей, так и для государства¹. Однако процедуры ОРВ занимают много времени (как минимум, три месяца). Необходимо пройти публичное обсуждение законопроектов, сбор позиций, свод предложений, подготовка заключения, в некоторых случаях консультации между заинтересованными сторонами. ОРВ – один из важных инструментов в ликвидации противоречий между различными заинтересованными сторонами. Например, в заключении по итогам ОРВ Федерального закона «О внесении изменения в статью 14 Федерального закона «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» была учтена позиция региональных органов власти (Министерства конкурентной политики Калужской области, Департамента потребительского рынка и туризма Тюменской области, Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Ленинградской области и др.), ритейлеров (розничная сеть «Магнит», X5 Retail Group)². Отметим, что в рамках данного заключения проект вышеупомянутого федерального закона не был поддержан. При этом заключения по ОРВ часто готовятся в спешке и не всегда являются гарантией учёта интереса всех политических акторов. Например, при подготовке контрольно-надзорной реформы (регуляторная гильотина), было написано около 1,5 тысяч заключений за один год. В данном случае, о достаточности глубины проработки всех НПА, разработка которых предусмотрена законом, говорить трудно³. Вместе с тем, нельзя не отметить, что в рамках данной процедуры решение многих острых вопросов, в особенности связанных с законопроектами по экономической политике, происходит на уровне Правительства, а не законодательных органов власти. Рассмотрение

¹ Бизнесу об оценке регулирующего воздействия [Электронный ресурс] // Министерство экономического развития. URL:

https://www.economy.gov.ru/material/directions/investicionnaya_deyatelnost/investklimat/ocenka_reguliruyushchego_vozdeystviya/biznesu_ob_ocenke_reguliruyushchego_vozdeystviya.html

² Заключение об оценке регулирующего воздействия на проект федерального закона «О внесении изменения в статью 14 Федерального закона «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Министерство экономического развития. 2.04.2018. URL: https://www.economy.gov.ru/material/file/54c235c4bfae540537fd77b9f4f4b02c/zorv_23334.pdf

³ Цыганков Д.Б. Бизнес недооценил свое право регуляторного квазивето // Закон. 2021. № 5. С. 8–17.

нормативного правового акта внутри Правительства затягивается, однако оценка регулирующего воздействия работает на усиление роли исполнительной власти в законодательном процессе.

Отметим также, что многие социально значимые, в том числе и правительственные законопроекты проходят так называемое *нулевое чтение в Общественной палате*. На этой площадке обсуждения проектов федеральных законов проходят с участием общественных организаций, представителей экспертного сообщества, депутатского корпуса и федеральных органов исполнительной власти. Практика «нулевых чтений» социально значимых проектов законов была введена в 2014 году¹. На многие законопроекты Общественная палата даёт свои заключения. В частности, в таком формате обсуждался законопроект «Об образовании в Российской Федерации» в части введения в законодательство понятия просветительской деятельности².

В целом, все обозначенные процедуры, связанные с предварительным рассмотрением законопроекта, *в перспективе ускоряют их прохождение в рамках парламентских процедур*. Однако сами эти согласительные процедуры (в особенности все, что связано с оценкой регулирующего воздействия), процесс диалога с заинтересованными сторонами (в том числе с бизнесом, государственными корпорациями) тоже в свою очередь могут занимать достаточно много времени. Поэтому в некоторых случаях политическим акторам даже выгоднее вносить и продвигать законопроекты через депутатов, минуя, в том числе, и многочисленные заседания рабочих групп, оценку регулирующего воздействия, заседание Комиссии по законотворческой деятельности. Важно отметить, что такие решения являются следствием неформальных договоренностей, поэтому

¹ Путин: «нулевые чтения» в ОП - механизм прямой демократии [Электронный ресурс] // РИА Новости. 23.06.2015. URL: <https://ria.ru/20150623/1082530400.html>

² В ОП РФ прошли нулевые чтения проекта ФЗ по внесению изменений в части ведения просветительской деятельности [Электронный ресурс] // Официальный сайт Общественной палаты Ульяновской области. 10.12.2020. URL: <https://opuo.ru/blog/2020/12/10/v-op-rf-proshli-nulevye-chteniya-proekta-fz-po-vneseniyu-izmenenij-v-chasti-vedeniya-prosvetitel'skoj-deyatelnosti/>

зафиксировать их достаточно сложно. Существуют мнения, что законопроекты, связанные с регулированием в области информационно-коммуникационных технологий и интернета¹, хотя и вносились группой депутатов, разрабатывались в тесном взаимодействии с Правительством, Администрацией Президента, компаниями, занимающимися предоставлением услуг связи и др. Однако точно верифицировать подобные факты не представляется возможным.

Таким образом, правительство активно применяет технологии ускорения в рамках законодательного процесса. Как Президент, так и Правительство эффективно принимают подобные инструменты, что можно наблюдать на следующей таблице.

Таблица 2

**Внесенные и принятые законопроекты в VII созыве
Государственной Думы**

Актор/статус	Внесенные	Принятые	На рассмотрении	Непринятые
Президент	163	162 (99,4%)	1 (0,6%)	0
Правительство	1669	1484 (88,9%)	111 (6,7%)	74 (4,4%)
Депутаты	2639	784 (29,7%)	425 (16,1%)	1430 (54,2%)
Сенаторы	775	334 (43,1%)	112 (14,5%)	329 (42,5%)
Совет Федерации	2	2 (100%)	0	0
Верховный суд	48	38 (79,1%)	7 (14,6%)	3 (6,3%)
Региональные легислатуры	985	127 (12,9%)	51 (5,2%)	807 (82%)
Всего	6281	2931 (46,7%)	707 (11,3%)	2643 (42,1%)

Источник: Система обеспечения законодательной деятельности. –

Режим доступа: <https://sozd.duma.gov.ru/> (дата посещения: 11.11.2022).

¹ См., например, Федеральный закон от 01.07.2021 № 236-ФЗ «О деятельности иностранных лиц в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» на территории Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации 5 июля 2021 г. N 27 (часть I) ст. 5064; Федеральный закон от 30.12.2020 № 482-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 4 января 2021 г. N 1 (часть I) ст. 21.

Благодаря поддержке фракции большинства инициативы Правительства проходят в подавляющем большинстве случаев. Приведенные данные также подтверждают приведенные в предыдущем подразделе тезисы о законотворческой деятельности Президента.

Важно отметить, что Правительство часто *ориентировано не только на то, чтобы какой-либо законопроект был принят в сжатые сроки, но и на наращивание собственных функций и значимости*. При этом те инструменты ускорения законодательного процесса, которые есть в руках Правительства, часто подразумевают более сложное и медленное принятие решений внутри структур исполнительной власти.

Технологии ускорения законодательного процесса, используемые депутатами и фракциями Государственной Думы, а также членами Совета Федерации, сенаторами Российской Федерации

Политические технологии в законодательном процессе, направленные на ускорение рассмотрения законодательных инициатив, вносимых депутатами и сенаторами, отличаются наибольшим разнообразием. Это связано, во-первых, с большим количеством проектов законов, которые вносятся парламентариями, а во-вторых, с их вовлеченностью в законодательный процесс. Депутаты и сенаторы работают с законопроектами в ежедневном режиме, в то время как у Президента, Правительства, министров и их заместителей – законотворческая деятельность одна из приоритетных, но не единственных задач.

Среди всех парламентариев отдельное место занимает руководство обеих палат. Председатель Государственной Думы и его заместители автономны в конструировании законодательной повестки парламента. Порядок рассмотрения вопросов определяется Советом Государственной Думы, в который с правом решающего голоса входят председатель и его заместители, руководители фракций и некоторые руководители внутрифракционных групп. Согласно статье 13 пункта 1 Регламента

Государственной Думы, «Совет Государственной Думы создается для предварительной подготовки и рассмотрения вопросов деятельности палаты»¹. В Совете Федерации такое структурное подразделение носит название Совет Палаты. Оно также занимается подготовкой повестки заседаний Совета Федерации и организационными вопросами². Таким образом, *руководство парламента получает возможность манипулировать повесткой*, фактически по своему усмотрению, ставя в начало или конец повестки определенные проекты законов. Однако Совет Государственной Думы здесь имеет больше возможностей, по сравнению с их коллегами из Совета Федерации, так как верхняя палата обязана рассмотреть законопроект, принятый Думой, в течение 14 дней. В противном случае проект закона будет считаться автоматически одобренным³. Большую роль здесь играет и аппарат Совета, который агрегирует информацию и пакеты документов о подготовленных к рассмотрению законопроектах всеми комитетами Государственной Думы. Иными словами, *конструирование повестки позволяет как ускорить рассмотрение того или иного законопроекта, так и замедлить его*.

Например, законопроект «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в целях защиты социальных выплат граждан от списания в счет погашения задолженности)» был внесен 10 сентября 2021 года группой депутатов Государственной Думы, а рассмотрен в первом чтении уже 12 октября этого же года⁴. И это несмотря

¹ Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22 января 1998 года № 2134-П «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». Глава 2. Ст. 13 // СПС Консультант Плюс. URL: <http://base.consultant.ru>

² Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в редакции от 19 мая 2021 года № 204-СФ «О Регламенте Совета Федерации». Глава 3. Статья 23 [Электронный ресурс] // Официальный сайт Совета Федерации. URL: <http://council.gov.ru/structure/council/regulations/>

³ Конституция Российской Федерации: принята всенар. голосованием 12 дек. 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ, с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 года) // Собрание законодательства РФ, 04.08.2014, N 31, ст. 4398.

⁴ Федеральный закон от 30.12.2021 № 444-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». № 1248303-7 // Собрание законодательства Российской Федерации от 3 января 2022 г. N 1 (часть I) ст. 13.

на очередные выборы депутатов, начало работы VIII Созыва и связанными с этим организационными трудностями. Менее чем за месяц к рассмотрению в первом чтении был подготовлен законопроект «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (в целях усиления ответственности за совершение преступлений, связанных с незаконным оборотом оружия)», который внесла группа депутатов во главе с председателем Комитета по безопасности и противодействию коррупции В.И. Пискаревым¹. Рассмотрение второго из упомянутых законопроектов ускорила (он был опубликован 1 июля 2021 года) и политическая конъюнктура, связанная со стрельбой в школе в Казани. Трагедия вновь сделала актуальными дискуссии об ограничении оборота оружия, и ускорила принятие законодательной инициативы, связанной с этой темой.

Важно отметить, что *скорость прохождения законопроектов значительно увеличивает присутствие депутатов, находящихся в числе руководства федеральных законодательных органов, в качестве субъектов законодательной инициативы*. В частности, законопроект о защите социальных выплат от списания в счёт погашения задолженности внесли первый заместитель Председателя Совета Федераций А.А. Турчак, вице-спикер Государственной Думы С.И. Неверов, заместитель руководителя фракции «Единая Россия» А.К. Исаев, председатель Комитета Совета Федераций по социальной политике И.Ю. Святенко². Такой представительный состав поднимает вес и статус законодательной инициативы и подчёркивает её важность. Здесь можно провести аналогию с региональными группами партийных списков на выборах, которые нередко

¹ Федеральный закон от 01.07.2021 № 281-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации». № 1157845-7 // Собрание законодательства Российской Федерации от 5 июля 2021 г. N 27 (часть I) ст. 5109.

² Должности депутатов Государственной Думы и сенаторов Совета Федерации даны по состоянию на 26.10.2021.

возглавляют так называемые «паровозы» в лице губернаторов, министров, полномочных представителей Президента.

Если парламент хочет подчеркнуть не только важность инициативы, но и консенсус внутри палаты, то *законопроект может быть внесён членами разных фракций или даже их руководителями*. Одна из таких – закон о введении обязательного бесплатного горячего питания для школьников был внесён в Государственную Думу её Председателем В.В. Володиным, спикером Совета Федераций В.И. Матвиенко, а также руководителями всех четырёх фракций нижней палаты, работавших в VII Созыве (С.И. Неверов, Г.А. Зюганов, В.В. Жириновский, С.М. Миронов)¹. Стоит отметить, что несмотря на актуальность и социальную значимость, наличие политических тяжеловесов среди инициаторов, законопроект рассматривался достаточно долго, так как он связан со значительными расходами федерального бюджета и проходил несколько сложных этапов согласования. Он был подписан Президентом лишь 1 марта 2020 года.

Данные кейсы показывают, что, хотя Совет Государственной Думы оказывает очень серьёзное влияние на формирование повестки дня парламента, есть и другие политические акторы, которые хоть и опосредованно, но воздействуют на повестку. В их числе правительство, председатели обеих палат парламента, Президент. Однако именно у Совета Государственной Думы находятся, в том числе и политические рычаги влияния в рамках законодательного процесса, хотя и формально она остаётся бюрократической структурой, подразделением аппарата парламента².

Вместе с тем, политические технологии в законодательном процессе, связанные с ускорением принятия решений могут быть связаны не только с использованием процедур законодательного процесса. *Политическая воля*

¹ Федеральный закон от 01.03.2020 № 47-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О качестве и безопасности пищевых продуктов» и статью 37 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 2 марта 2020 г. N 9 ст. 1139

² Помигуев И.А. Совет Государственной думы: реальный вето-игрок или технический исполнитель? // Полис. Политические исследования. 2016. № 2. С. 171–183.

актора часто предметно проявляется в его риторике. Например, на Совете Государственной Думы, хотя председатели комитетов и имеют право только совещательного голоса, они могут попросить сделать комитет соисполнителем по законопроекту, если его тематика связана с предметом проекта закона. Как правило, такие просьбы удовлетворяются.

Председатель Государственной Думы сам нередко пользуется своим особым статусом на заседаниях, чтобы заострить внимание на каком-либо вопросе, тем самым ускоряя принятие политического решения. Например, в начале весенней сессии 2019 года В.В. Володин призвал официального представителя Правительства А.Ю. Синенко ускорить работу по внесению правительственных законопроектов, направленных на реализацию послания Президента: «Нам крайне важно завершить работу над законодательным обеспечением реализации Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию — мы близки к этому: как я уже сказал, осталось всего 12 законопроектов из 99»¹. В рамках рассмотрения законодательства, связанного с повышением пенсионного возраста, Председатель Государственной Думы своей риторикой снимал некоторые препятствия на пути рассмотрения закона. Создать их стремились в основном депутаты фракций КПРФ и «Справедливая Россия». В частности, В.В. Володин на попытку коммунистов снять законопроект с голосования ответил следующим образом: «Геннадий Андреевич, знаете, любой вопрос надо рассматривать, а если прятать голову в песок, то это может привести понятно к каким последствиям, поэтому давайте мы будем заниматься этим вопросом»². Кроме того, многие депутаты *сделали попытку выступить «по ведению»*. Это могло затянуть процесс рассмотрения законопроекта, поэтому спикер указал на неправильность использование такого права для выражения своей

¹ О законопроекте № 1023225-7 «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях обеспечения комплексного развития территорий» [Электронный ресурс] // СОЗД. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1023225-7>

² О проекте федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения и выплаты пенсий» [Электронный ресурс] // База данных «Стенограммы заседаний Государственной Думы». 19.07.2018. URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/4955/>

политической позиции: «С учётом того, что множится количество желающих выступить по ведению, а по ведению выступают, как вы понимаете, в том случае, если нарушен Регламент, хочу задать вопрос: мы нарушаем Регламент при обсуждении данного вопроса? Нет. Коллеги, ничего личного, я понимаю, что мыслей много и есть желание выступить не по ведению, а со своей позицией, но давайте не нарушать Регламент, давайте будем корректны»¹. На первый взгляд чисто техническое действие ускорило рассмотрение этого непростого проекта закона. Таким образом, *председательствующий на пленарном заседании имеет инструменты для регулирования скорости рассмотрения тех или иных вопросов.*

Для более оперативного прохождения законопроектов по решению Совета Государственной Думы могут назначаться *дополнительные пленарные заседания*. В особенности это характерно для заключительных недель работы сессии парламента. Например, в конце осенней сессии 2020 года (ноябрь – декабрь), вместо двух пленарных заседаний в неделю назначалось три². В конце весенней сессии 2018 года В.В. Володин также ссылаясь на высокую нагрузку в конце сессии из-за того, что «Правительство к нам буквально вчера направило предложение, просьбу, если хотите, рассмотреть 80 законопроектов в течение весенней сессии»³, а также на необходимость закончить разбор «законодательных завалов», доставшихся в наследство от предыдущих созывов. По этим причинам время пленарных заседаний неоднократно продлевалось.

Распространение коронавирусной инфекции ещё больше ускорило законодательный процесс. Парламентарии стремились проводить как можно меньше времени в зале пленарных заседаний из-за угрозы заражения. По этой причине, в особенности в период первой волны распространения

¹ Там же.

² Порядок работы Государственной Думы, 2020 год [Электронный ресурс] // СОЗД. URL: https://sozd.duma.gov.ru/events_document/B27F3EBD-C2BD-4450-854C-E8EBFC912FB9/2020

³ Правительство попросило ГД рассмотреть 80 законопроектов до конца весенней сессии [Электронный ресурс] // Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. 11.07.2018. URL: <http://duma.gov.ru/news/27572/>

инфекции, часто *в один день рассматривались законопроекты во втором и третьем чтениях*. В частности, именно так на пленарном заседании 1 апреля 2020 г. было принято 5 законопроектов, 14 апреля того же года – 12, 17 апреля – 6¹. В апреле 2020 года состоялось лишь 3 пленарных заседания. Кроме того, тогда же впервые за четыре года (по словам Председателя Государственной Думы)² была применена процедура, описанная в главе 13 Регламента, позволяющая *принять законопроект одним голосованием в целом*. Таким образом, фактически в одну процедуру было «упаковано» и второе, и третье чтение³, а значит одновременно рассматривались как поправки депутатов, так и лингвистические и юридикотехнические замечания. Согласно данной норме, был рассмотрен закон «О внесении изменений в статью 1 Федерального закона «О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима «Налог на профессиональный доход»⁴. Он установил особый режим налогообложения для самозанятых. Здесь пандемия внесла свои коррективы, однако учитывая консенсус в парламенте относительно необходимости такого налогового режима, аргументы в пользу принятия решения в такой форме, определенно были. При этом нельзя не оговориться, применение подобных процедур оправдано в чрезвычайных обстоятельствах. Системное использование этой технологии может негативно сказаться на гласности и открытости

¹ Хроника пленарного заседания от 1 апреля 2020 года [Электронный ресурс] // «База данных «Стенограммы заседаний Государственной Думы». 01.04.2020. URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/5450/>; Хроника пленарного заседания от 14 апреля 2020 года [Электронный ресурс] // База данных «Стенограммы заседаний Государственной Думы». 14.04.2020. URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/5451/>; Хроника пленарного заседания от 17 апреля 2020 года [Электронный ресурс] // База данных «Стенограммы заседаний Государственной Думы». 17.04.2020. URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/5455/>

² О проекте федерального закона «О внесении изменений в статью 1 Федерального закона «О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима «Налог на профессиональный доход» [Электронный ресурс] // База данных «Стенограммы заседаний Государственной Думы». 31.03.2020. URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/5445/>

³ Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22 января 1998 года № 2134-П «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». Глава 13. Статья 119. Часть 8 [Электронный ресурс] // Информационно-правовая система «Консультант Плюс». URL: <http://base.consultant.ru>

⁴ Федеральный закон от 1 апреля 2020 года «О внесении изменений в статью 1 Федерального закона «О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима «Налог на профессиональный доход» // Собрание законодательства РФ от 2020 № 14, ч. 1 ст. 2031.

парламентского процесса и в долгосрочной перспективе снизить легитимность принимаемых решений.

Для ускорения прохождения сложных законодательных инициатив, на Совете Государственной Думы может быть *принят особый (специальный) порядок их рассмотрения*. В частности, процедура рассмотрения бюджета страны на очередной финансовый год прописана в статье 201 Бюджетного кодекса Российской Федерации. Согласно ей, сначала выступает представитель Правительства, затем – Счетной палаты, «Комитета по бюджету и комитета-соисполнителя, ответственного за рассмотрение прогноза социально-экономического развития», а потом уже принимается решение о принятии или отклонении законопроекта¹. При этом, тайминг выступлений определяется решением Совета Государственной Думы. В 2018 году был одобрен следующий порядок: «доклад представителя правительства – до 20 минут, доклад председателя Счётной палаты – до 15 минут, содоклад председателя Комитета по бюджету и налогам – до 15 минут, содоклад председателя Комитета по экономической политике, промышленности, инновационному развитию и предпринимательству – до 5 минут, выступление председателя Комитета по региональной политике и проблемам Севера и Дальнего Востока Николая Михайловича Харитонов - до 3 минут; обсуждение законопроекта - по три вопроса от фракции к любому из докладчиков; выступления представителей фракций – принято решение увеличить по времени до 10 минут (ранее было до 7 минут); заключительное слово официального представителя правительства и председателя Комитета по бюджету и налогам по итогам обсуждения – до 5 минут. Ориентировочное время рассмотрения 2 часа 36 минут»². Согласно подобному порядку, бюджет рассматривается ежегодно с 2007 г., когда была принята

¹ «Бюджетный кодекс Российской Федерации» от 31.07.1998 N 145-ФЗ (*ред. от 01.07.2021, с изм. от 15.07.2021, с изм. и доп., вступ. в силу с 12.07.2021*). Статья 201 // Собрание законодательства РФ от 3 августа 1998 г. N 31 ст. 3823.

² Рассмотрение Бюджета Российской Федерации на 2019 год [Электронный ресурс] // База данных «Стенограммы заседаний Государственной Думы». 24.10.2018. URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/5023/>

соответствующая поправка в Бюджетный кодекс. Периодически меняется лишь хронометраж выступлений и количество вопросов к докладчикам. Такая процедура рассмотрения бюджета начала формироваться ещё во II – III созывах. Разница в продолжительности рассмотрения бюджета была связана не в последнюю очередь с менявшейся фракционной структурой и количеством партий, преодолевших процентный барьер. Необходимо учесть и различный уровень парламентской культуры в разные годы¹.

По некоторым особенно сложным и резонансным законопроектам также принимаются решения об особом порядке рассмотрения. В частности, по похожей процедуре, что и бюджет, рассматривался уже упоминавшийся законопроект, направленный на увеличение возраста выхода на пенсию². Особый порядок делает процесс рассмотрения проекта закона не столько быстрым, а сколько управляемым. Безусловно, и здесь остаётся место для жёсткой риторики, неудобных вопросов и даже демаршей и акций³. Однако пространство для них объективно сокращается из-за строгости процедуры. Например, фракция КПРФ смогла задать лишь 4 вопроса представителю правительства во время обсуждения пенсионной реформы, в то время как они могли возникнуть у каждого члена фракции.

Одним из наиболее быстрых способов провести собственную инициативу для депутата является её *внесение в виде поправки к уже рассмотренному в первом чтении законопроекту*. Для этого необходимо либо попросить слово на пленарном заседании, либо распространить текст поправки к законопроекту в рамках процедур второго чтения в зале пленарных заседаний. Именно так, «с голоса» были внесены поправки в вышеупомянутый закон «О совершенствовании регулирования отдельных

¹ Речь В.В. Жириновского от имени иностранного агента [Электронный ресурс] // База данных «Стенограммы заседаний Государственной Думы». 19.09.2003. URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/1425/>

² О проекте федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения и выплаты пенсий» [Электронный ресурс] // База данных «Стенограммы заседаний Государственной Думы». 19.07.2018. URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/4955/>

³ «Реформа – это другое»: как Дума голосовала за повышение пенсионного возраста [Электронный ресурс] // Русская служба Би-би-си. 19.07.2018. URL: <https://www.bbc.com/russian/features-44889244>

вопросов организации и функционирования публичной власти» на тот момент депутатом А.А. Карелиным (сегодня – сенатор Российской Федерации) о досрочных выборах в Государственную Думу и В.И. Терешковой об обнулении президентских сроков В.В. Путина. Поправки к проекту закона во втором чтении в качестве политической технологии неоднократно использовались в V созыве председателем Комитета по строительству и земельным отношениям М.Л. Шакумом. Так, поправки в Федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (на сегодняшний день – утратил силу) о способах размещения строительного заказа, появились в таблице принятых поправок только перед самым пленарным заседанием. Примечательно, что новеллы, которые содержатся в поправках, ранее были внесены в качестве самостоятельного проекта закона¹. Отметим, что оппозиция оказала сопротивление: «Вот столько изменений претерпел этот закон до принятия! И суть-то его главная — не улучшить безопасность эксплуатации зданий, а на самом деле создать ещё одно место, где собирать деньги, и не найти ответственного... вот этот закон — для порождения очередных фирм «рога и копыта» и ухода от контроля за эксплуатацией зданий и сооружений» (Н.В. Коломейцев, КПРФ)². На том же пленарном заседании член фракции КПРФ критично высказался и по поводу рассмотрения закона «О порядке безвозмездной передачи объектов недвижимого военного имущества в собственность субъектов Российской Федерации – городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, муниципальную собственность и о внесении изменений в отдельные

¹ Лобби-бар. Не дожидаясь принятия закона о Федеральной контрактной системе, депутаты-лоббисты выводят строительство зданий и дорог за границы общественного контроля [Электронный ресурс] // Новая газета. 23.11.2011. URL: <https://novayagazeta.ru/economy/49575.html>

² О проекте федерального закона «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» [Электронный ресурс] // База данных «Стенограммы заседаний Государственной Думы». 17.11.2011. URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/3533/>

законодательные акты Российской Федерации»¹, который также внёс М.Л. Шаккум: «Именно Мартин Люцианович, вот таким образом внося законы, вынудил президента последние два месяца заниматься только проблемами ЖКХ. Это другая тема, но из той же оперы — когда вы с колена, с голоса вносите закон, который никто не читал, и принуждаете своих коллег в трёх чтениях голосовать. Мы категорически против»². Приведённые примеры показывают, что, *внося изменения с помощью поправок, а не проводя самостоятельный законопроект, удаётся избежать широкого обсуждения в рамках первого чтения*. В такой дискуссии политические акторы далеко не всегда заинтересованы, особенно если речь идёт о лоббистских инициативах. Кроме того, минуя целую стадию рассмотрения, можно значительно ускорить процесс принятия проекта закона в целом.

Существенные изменения проектов законов посредством поправок практиковались и в более поздние годы работы парламента. Уже упоминавшийся Проект федерального закона «О внесении изменений в статьи 22 и 29 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» был внесён ещё в 2012 году президентом Д.А. Медведевым и касался лишь права политических партий отзывать членов избирательных комиссий³. В первом чтении он был принят ещё 23 мая 2012 года, а второе чтение состоялось лишь 14 мая 2020 года. Среди изменений появилась и статья 63, встроенная в Федеральный закон № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

¹ Федеральный закон от 14 декабря 2011 года «О порядке безвозмездной передачи объектов недвижимого военного имущества в собственность субъектов Российской Федерации - городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, муниципальную собственность и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 28 ноября 2011 года № 50 ст. 7365.

² О проекте федерального закона «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» [Электронный ресурс] // База данных «Стенограммы заседаний Государственной Думы». 17.11.2011. URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/3533/>

³ Федеральный закон от 31.07.2020 № 267-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». № 47830-6 // Собрание законодательства Российской Федерации от 3 августа 2020 г. N 31 (часть I) ст. 5026.

Согласно ей, по решению избирательной комиссии, организующей выборы, голосование может быть проведено в течение трёх дней. Таким образом, удалось избежать как обсуждения спорной инициативы, которое бы однозначно вызвало широкий резонанс, так и ускорить принятие необходимого политическим акторам решения.

Вносить поправки по той же технологии может и парламентская оппозиция. Главной её целью может стать привлечение дополнительного внимания к тем или иным моментам законодательной инициативы. Так, депутат фракции ЛДПР в IV – VII созывах С.В. Иванов, понимая невозможность воспрепятствованию принятия законодательства, направленного на повышение пенсионного возраста, внёс поправку в постановление Государственной Думы о необходимости вынесения реформы на всенародное обсуждение¹. Поправка была роздана депутатам уже в зале заседаний. В результате, она была отклонена, причём Председатель Государственной Думы акцентировал внимание на том, что препятствий для обсуждения законодательной инициативы в обществе нет, а срок подачи поправок даже продлили «в два с лишним раза». Подобные действия всегда имеют эффект неожиданности, что помогает достигать политическим акторам собственных целей: будь то принятие инициативы или набор дополнительных политических очков.

Скорость рассмотрения законодательных инициатив также сильно зависит от их прохождения в комитетах Государственной Думы. Согласно статье 19 Регламента Государственной Думы, комитеты ответственны прежде всего за подготовку заключений по законопроектам и предварительное рассмотрение проектов законов². Именно в профильном комитете законопроект проходит наиболее всестороннее обсуждение

¹ О проекте федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения и выплаты пенсий» [Электронный ресурс] // База данных «Стенограммы заседаний Государственной Думы». 19.07.2018. URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/4955/>

² Постановление ГД ФС РФ от 15 декабря 2020 года «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». Глава 4. Статья 19 [Электронный ресурс] // Официальный сайт Государственной Думы. URL: <http://95.173.130.41/duma/about/regulations/chapter-4/>

и экспертизу, в том числе и с участием представителей органов исполнительной власти. При этом, в комитетах могут рассматривать законопроекты достаточно оперативно.

В частности, при конструировании повестки комитета правительство хотя и оказывает косвенное влияние на её формирование (в частности, оно может оперативно подготовить проект заключения на депутатский законопроект, тем самым ускорив его рассмотрение), его *председатель все же достаточно автономен при утверждении порядка работы комитета*. Во-первых, он может назначить заседание на любое время. Единственным ограничением, и то не абсолютным, является время проведения пленарных заседаний. Во-вторых, он может *инициировать заседание комитета в формате опросного листа*¹. Такой «дистанционный формат» позволяет как рассматривать законопроекты оперативнее, так и сократить возможности для критики наиболее спорных инициатив. В качестве примера можно привести заседание Комитета по государственному строительству и законодательству, где некоторые социально острые законопроекты принимались в режиме опросного листа (в частности, в сфере уточнения законодательства по обороту наркотических и психотропных средств).² На одном из пленарных заседаний депутат В.И. Лысаков указывал на принятие решения комитетом в режиме опросного листа по законопроекту, направленному на борьбу с пьяным вождением и снижением смертности на дорогах в результате ДТП. Парламентарий указал на невозможность дискуссии по проекту закона: «...сразу сказал, что от комитета прошу поддержать законопроект, поскольку

¹ Норма о проведении заседаний Комитета или Совета Государственной Думы в форме опросного листа действующим законодательством никак не ограничена (см. официальный сайт Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления). При этом в ряде положений о работе комитетов Государственной Думы (например, Комитета по энергетике) прямо указано на возможность проведения заседаний в подобном формате. Отметим также, что согласно главе 3, статьи 24, пункту 7 Регламента Государственной Думы, «решение комитета принимается большинством голосов от общего числа членов комитета», следовательно, по решению комитета можно провести заседание заочно в форме опросного голосования.

² Повестка заседания Комитета ГД по государственному строительству и законодательству № 235 (опросный лист) [Электронный ресурс] // Официальный сайт Комитета Государственной Думы по государственному строительству и законодательству. URL: http://komitet2-10.km.duma.gov.ru/Novosti_Komiteta/item/25798985

он большинством голосов принят, но опросным порядком, и поэтому не было возможности подискутировать и задать вопросы представителю правительства на заседании комитета»¹. Таким образом, сложилась редкая для нижней палаты VII созыва ситуация: содокладчик от Комитета (представитель фракции «Единая Россия»), хотя и формально поддержал законопроект, однако выступил с критикой и представителя Правительства, и руководства комитета. При этом *проведение заседания комитета в форме опросного листа, позволило избежать неудобных дискуссий внутри комитета.*

Частые проведения заседаний комитетов в такой форме в 2020 – 2021 гг. связаны с угрозой заражения коронавирусной инфекцией. По этой же причине многие комитеты проводили заседания в онлайн формате. В частности, бюджеты государственных программ на 2021 год рассматривались именно так, однако возможность следить за заседанием ответственного комитета на сайте Государственной Думы все же была². Тем не менее, Председатель Государственной Думы указывал на недопустимость рассмотрения значимых для общества и экономики законопроектов в формате опросного листа. Такие инициативы надо обсуждать всесторонне и скрупулёзно, так как они «...затрагивают права граждан, это значит, соответственно, профильный комитет должен организовать работу по обсуждению данного законопроекта»³. Однако конкретных изменений в нормы Регламента или иные документы вслед за этим заявлением не последовало.

¹ О проекте федерального закона «О внесении изменения в статью 264.1 Уголовного кодекса Российской Федерации» [Электронный ресурс] // База данных «Стенограммы заседаний Государственной Думы». 25.05.2021. URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/5654/>

² См., например, Заседание Комитета по бюджету и налогам (1 часть). [Электронный ресурс] // Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. 21.10.2020. URL: <http://duma.gov.ru/multimedia/video/events/56538/>

³ Володин заявил о недопустимости рассмотрения резонансных законопроектов опросным путём [Электронный ресурс] // Парламентская газета. 17.11.2020. URL: <https://www.pnp.ru/politics/volodin-zayavil-o-nedopustimosti-rassmotrenie-rezonansnykh-zakonoproektov-oprosnym-putem.html>

Одной из основных технологий парламентской оппозиции для ускорения рассмотрения собственных инициатив является инструмент *приоритетных законопроектов фракций*. В VII созыве по инициативе Председателя Государственной Думы, при поддержке руководителей фракций, было принято решение о том, что фракция имеет право заявить несколько инициатив, которые будут в обязательном порядке оперативно рассмотрены профильным комитетом, а потом и на пленарном заседании. Решение о конкретных инициативах принимается на заседании фракции. В сентябре 2017 года на Совете Государственной Думы были достигнуты договорённости о четырёх таких инициативах от каждой из фракций¹. К концу созыва их число возросло до семи. Посредством этого инструмента фракции КПРФ удалось добиться относительно оперативного рассмотрения инициативы об обеспечении за счёт средств федерального бюджета ветеранов и погибших в боевых действиях и их семей жильём², ЛДПР – о пособиях лицам, занимающимся домашним хозяйством³, а также повышении пенсий для ветеранов боевых действий, «Справедливой России» – о гарантиях по восстановлению и защите сбережений граждан⁴. Фракция «Единая Россия» также вносит «приоритетные» законопроекты, однако для неё данный инструмент для проведения проектов законов не так важен. Положительное решение может быть принято за счёт голосования большинства. Приоритетной задачей является снятие принципиальных противоречий с исполнительной властью, чтобы инициатива беспрепятственно превратилась в закон. Парламентская оппозиция

¹ Госдума в обязательном порядке рассмотрит по четыре законопроекта от каждой фракции [Электронный ресурс] // Парламентская газета. 21.09.2017. URL: <https://www.pnp.ru/politics/gosduma-v-obyazatelnom-poryadke-rassmotrit-po-chetyre-zakonoproekta-ot-kazhdoy-frakcii.html>

² Проект федерального закона № 676756-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «О ветеранах». [Электронный ресурс] // СОЗД. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/676756-7>

³ Проект федерального закона № 965268-7 «О ежемесячных денежных пособиях лицам, занятым ведением домашнего хозяйства, и о внесении изменений в Федеральный закон «О минимальном размере оплаты труда» и Федеральный закон «О страховых пенсиях» [Электронный ресурс] // СОЗД. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/965268-7>

⁴ Проект федерального закона № 745336-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты в части установления гарантий восстановления и защиты сбережений граждан Российской Федерации» [Электронный ресурс] // СОЗД. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/745336-7>

использует данную технологию для акцентирования внимания на какой-либо проблеме, коллизии или, с их точки зрения, несправедливости в законодательстве. Это и хорошая возможность сделать акцент на том, какие значимые для общества и экономики законопроекты вносит оппозиционная фракция, а парламентское большинство их блокирует. Тем не менее, благодаря этой процедуре, появляется возможность оперативно рассматривать некоторые законопроекты, а возможности для откладывания включения их в повестку пленарного заседания сильно ограничиваются.

* * *

Политические технологии ускорения законодательного процесса используются, если необходимо принять политическое решение как можно быстрее (например, в случае принятия законов, направленных на противодействие последствий коронавирусной инфекции). Часто это делается в тесном взаимодействии с правительством, что подчёркивает сильное влияние исполнительной власти на законодательный процесс. Кроме того, приведённые статистические данные показывают, что проекты законов, внесённые правительством и президентом, принимаются гораздо быстрее, чем депутатские или сенаторские.

С точки зрения политических технологий в законодательном процессе, ускорение применяется часто в сочетании с эффектом неожиданности (например, как в случаях с внесением поправок в законы уже на пленарных заседаниях). Кроме того, для *ускорения* законодательного процесса активно используются процедуры (в частности, специальные порядки рассмотрения законов). При этом законодательные процедуры в качестве политических технологий используются и в рамках замедления или блокирования законодательных решений.

В ускорении законодательного процесса и влиянии на повестку дня особую роль играет руководства парламента. Манипулирование повесткой может проходить через Совет палаты, причём как в сторону ускорения, так и замедления или блокирования.

2.2. Замедление принятия решений в законодательном процессе

Политические акторы могут быть заинтересованы не только в ускорении, но и в замедлении принятия некоторых решений. При этом важно разделять два типа политических технологий в законодательном процессе: замедления и блокирования. Первая означает не столько создание препятствий для того, чтобы инициатива не прошла, но скорее откладывание принятия решений, избрание выжидательной стратегии в конкретный момент времени.

Выделим три основные причины, которые объясняют, почему замедление рассмотрения инициатив в законодательном процессе может быть востребовано:

1. Отсутствие возможностей оперативно согласовать позиции политических акторов. Как уже было сказано, органы исполнительной власти стараются максимально снять противоречия еще до внесения законопроекта в Государственную Думу, однако это не всегда получается сделать оперативно. В особенности речь идёт об инициативах, где сходятся интересы различных групп влияния, государственных корпораций и крупных компаний. В качестве примера можно привести антимонопольное регулирование. Так называемый «пятый антимонопольный пакет» готовился к внесению в Государственную Думу более двух лет. Он связан с расширением действия норм Федерального закона «О защите конкуренции» на цифровую отрасль, в частности на агрегаторы и маркетплейсы¹. Кроме того, им предусмотрено увеличение штрафов за игнорирование предупреждений ФАС о нарушениях. Дискуссии по тексту законопроекта

¹ ФАС в СМИ: пятый антимонопольный пакет планируют внести в Госдуму в сентябре 2021 года [Электронный ресурс] // Федеральная антимонопольная служба. 2.07.2021. URL: <https://fas.gov.ru/publications/23053>

велись ещё в конце 2020 года¹. Данный пакет поправок затрагивает интересы цифровых компаний, в том числе зарубежных, работающих в России.

2. Оппозиция стремится затянуть рассмотрение инициатив фракции большинства или правительства. В качестве примера можно привести рассмотрение бюджета на очередной финансовый год. Второе чтение занимает как минимум несколько часов, так как оппозиционные депутаты выносят свои поправки на отдельное голосование². Профильным комитетом они в свою очередь рекомендованы к отклонению. Таким образом, оппозиция и привлекает внимание избирателей и общественности к своей деятельности, и затягивает процесс рассмотрения бюджета.

3. Политическая конъюнктура не способствует скорому принятию инициативы. В тоже время, она не предполагает его блокирование, так как у ряда политических акторов есть понимание её необходимости и актуальности. Бывают случаи, когда законопроекты «ждут своего часа» годами. Одним из ярких примеров более чем длительного рассмотрения инициативы является уже упоминавшийся проект закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», которым была предусмотрена возможность отзыва членов избирательных комиссий партиями. Между первым и вторым чтениями при рассмотрении законопроекта прошло восемь лет.

Технологии замедления законодательного процесса также могут использоваться президентом, правительством, депутатами и сенаторами парламента. Однако такие инструменты рассмотрения инициативы могут находиться за пределами той части законодательного процесса, которая проходит внутри парламента. Также необходимо отметить, что применение политических технологий (в том числе и использование парламентских

¹ ФАС: пятый антимонопольный пакет примут только после завершения дискуссий [Электронный ресурс] // ТАСС. 3.12.2020. URL: <https://tass.ru/ekonomika/10159719>

² Постановление ГД ФС РФ от 15 декабря 2020 года «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». Статья 123. Пункт 3 [Электронный ресурс] // Официальный сайт Государственной Думы. URL: <http://95.173.130.41/duma/about/regulations/chapter-13/>

процедур) с целью замедления рассмотрения инициатив, как и в случае с ускорением, требует политической воли актора.

*Технологии замедления законодательного процесса, используемые
Президентом Российской Федерации*

Президент относительно редко имеет цель затянуть рассмотрение законодательной инициативы. В рамках законодательного процесса, проходящего в стенах Федерального Собрания, такого практически не происходит. Тем более, Президент не заинтересован в медленном принятии проектов законов, которые он сам инициировал. Вместе с тем, у него есть определённые возможности по замедлению, а в перспективе и блокированию (об этом подробнее см. в следующем подразделе) принятия политических решений в рамках законодательного процесса. Мотивом для замедления принятия решения может стать нарушение консенсуса между политическими акторами, либо резкие изменения политической конъюнктуры, в связи с которыми законодательную инициативу следует доработать.

Президент может отклонить законодательную инициативу. В таком случае, закон возвращается в нижнюю палату, где принимается один из четырёх вариантов решений: согласиться с позицией Президента и отклонить закон, одобрить его в ранее принятой редакции, принять закон в редакции Президента или создать специальную Комиссию (по предложению Президента) для выработки согласованного текста закона¹. То есть *процедура отклонения законопроекта является не столько способом блокирования, а сколько замедления в целях доработки инициативы.*

За последние десять лет было три таких случая. В каждом из них решение ветировать закон и отправить его на доработку было мотивированным. 11 декабря 2012 года был отклонён закон «О внесении

¹ Регламент Государственной Думы от 22 января 1998 года № 2134-П ГД (в редакции от 15 декабря 2020 года), статья 134 [Электронный ресурс] // Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. URL: <http://duma.gov.ru/duma/about/regulations/chapter-15/>

изменений в Федеральный закон «Об инновационном центре «Сколково»¹. В числе прочего им было предусмотрено предоставление дополнительных полномочий центру в сферах градостроительства и проектирования. С точки зрения Президента, правомерность предоставления новых функций в данном случае неочевидна. 29 декабря 2016 года Президентом был ветоирован проект закона «О внесении изменений в статьи 15 и 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации». Им предполагалось создание государственной системы учета контингента обучающихся по образовательным программам². В законе отсутствовали указания на данные, которые должна содержать система, а также из его текста неясен перечень лиц, имеющих к ним доступ. Оба этих законопроекта были позднее сняты с рассмотрения.

Фактически перед истечением полномочий VII созыва Государственной Думы Президент также отклонил уже принятый парламентом закон, ужесточающий ответственность СМИ за распространение фейковых сообщений. В частности, предлагалось ввести ответственность за цитирование недостоверной информации, если главный редактор цитируемого СМИ не мог быть наказан согласно принятому закону. Инициатива вызвала значительный резонанс в журналистском и экспертном сообществе³. Законопроект возвращён в профильный комитет и окончательное решение по нему не принято⁴. Вышеприведённые примеры показывают, что ветоирование законопроектов президентом можно считать технологией, в результате применения которой может иметь место как

¹ Проект федерального закона № 144546-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об инновационном центре «Сколково» [Электронный ресурс] // СОЗД. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/144546-6>

² Проект федерального закона № 1048557-6 «О внесении изменений в статьи 15 и 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» [Электронный ресурс] // СОЗД. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1048557-6>

³ Фейковая поправка не прошла президента [Электронный ресурс] // РБК. 18.06.2021. URL: <https://www.rbc.ru/newspaper/2021/06/21/60cc4d5e9a7947c18d93c234>

⁴ По состоянию на 30.11.2021.

замедление принятия решений в связи с доработкой законодательной инициативы, так и их блокирование. В период работы первых созывов, когда президентом был Б.Н. Ельцин, в парламент было возвращено гораздо больше законопроектов. Например, в период работы второго созыва таких инициатив было 123. За всю новейшую историю российского парламентаризма подобных проектов законов было 257¹. Данный факт свидетельствует о наличии намного более глубоких противоречий между парламентом и президентом в период работы первых созывов, в отличие от сегодняшнего дня, когда влияние первого лица государства на законодательную власть велико.

К технологиям замедления принятия законодательных решений также можно отнести *долгое формирование письменной позиции Государственно-правового управления Президента*. Её отсутствие не является формальным препятствием для рассмотрения инициативы, однако вынесение на рассмотрение такого законопроекта на заседание комитета, а потом и на пленарное заседание может свидетельствовать об отсутствии консенсуса по поводу инициативы, что может привести к её отклонению. При этом позиция Государственно-правового управления Президента не публикуется в СОЗД, поэтому его можно назвать «теневым» актором влияния на ход и результат законодательного процесса.

Таким образом, у Президента существуют процессуальные возможности для замедления законодательного процесса. Однако пользуется он ими не часто. Внесённые в Конституцию поправки фактически лишь укрепляют возможности влияния Президента на законодательный процесс, ведь волю первого лица обойти становится ещё сложнее, так как Конституционный суд может встать на сторону Президента и закон снова будет возвращён в парламент на доработку.

¹ Как президент России отклонял принятые парламентом законы [Электронный ресурс] // ТАСС. 18.06.2021. URL: <https://tass.ru/info/11686519>

*Технологии замедления законодательного процесса, используемые
Правительством*

Правительство также в некоторых ситуациях заинтересовано в замедлении прохождения законодательных инициатив. В первую очередь, это касается тех законопроектов, по которым между различными политическими акторами не найден консенсус, даже в ходе затяжных процедур согласования внутри органов исполнительной власти. Инициативы исполнительной власти могут согласовываться месяцами и даже годами (как в вышеупомянутом примере с «пятым антимонопольным пакетом»).

Имеют место и случаи, когда из-за отсутствия возможностей оперативно согласовать правительственные поправки в законопроект, инициатива «зависает» между первым и вторым чтениями. Такая ситуация произошла с проектом закона о снятии запрета на продажу пива на футбольных стадионах¹. Законопроект легализует продажу пива в точках общественного питания на территории стадионов, но распитие алкоголя на трибунах по-прежнему было бы запрещено. В первом чтении проект закона был поддержан Правительством и принят 13 декабря 2019 года. При этом во втором чтении он не принят до сих пор. Дело в том, что несмотря на положительный отзыв и внятное экономическое обоснование (в частности, большая часть доходов от продажи пива должна пойти на развитие детско-юношеского спорта), инициативу не поддержали Министерство здравоохранения и МВД². Во многом из-за этого продвижения законопроекта дальше принятия в первом чтении не произошло. Таким образом, законопроект уже почти два года не выносится на рассмотрение во втором чтении.

¹ Проект федерального закона № 759159-7 «О внесении изменений в статью 16 Федерального закона «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» и статью 20 Федерального закона «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» [Электронный ресурс] // СОЗД. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/759159-7>

² Продажа пива переместится под трибуны [Электронный ресурс] // Коммерсантъ. 13.12.2019. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4195784>

Кроме того, *Правительство часто нарушает сроки предоставления официальных отзывов и заключений к законопроектам*. Часто это связано не столько со сложностями, связанными с согласованием позиций внутри исполнительной власти, а столько с большой загруженностью аппаратов правительства и министерств. Исполнительная власть обязана представить свою официальную позицию в виде заключения или официального отзыва в течение 30 дней с момента рассылки проекта закона¹. Однако эти сроки часто нарушаются. Например, на законопроект «Об опытной эксплуатации инновационных транспортных средств и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» заключение правительства вовсе не поступило. Позже он был отозван субъектом законодательной инициативы². Если законопроект касается дополнительных бюджетных ассигнований, то наличие позиции правительства необходимо. Председатель Государственной Думы неоднократно обращал внимание представителей правительства на то, что недопустимо затягивать «на месяцы» с представлением официальной позиции органов исполнительной власти, ведь это снижает скорость рассмотрения проектов законов³. Теоретически затянуть законодательный процесс также может непредоставление правительством информации, содержащей сроки и «подробное изложение основных нормативных предписаний», то есть информации о подзаконных нормативных правовых актах. Регламент Государственной Думы содержит норму об обязательном предоставлении таких сведений в преддверие

¹ Постановление Правительства РФ от 01.06.2004 N 260 (ред. от 30.06.2022) «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации». Порядок подготовки заключений, официальных отзывов и поправок Правительства (в ред. Постановления Правительства РФ от 29.08.2020 N 1301) [Электронный ресурс] // Консультант Плюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_47927/36d7dc8c056797b175be1885759c8dec7aaae35d/

² Проект федерального закона № 710083-7 «Об опытной эксплуатации инновационных транспортных средств и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [Электронный ресурс] // СОЗД. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/710083-7>

³ Володин попросил кабмин не задерживать заключения на проекты из ГД [Электронный ресурс] // ДУМА ТВ. 12.11.2019. URL: <https://dumatv.ru/news/gartung--v-protsedure-bankrotstva-nahoditsya-bolee-300-bankov>

рассмотрения законопроекта в третьем чтении¹. Однако де-факто подобная информация часто предоставляется ещё при внесении проекта закона в Государственную Думу в соответствующем пакете документов. При этом правительство нередко *срывает сроки разработки нормативных правовых актов*, что препятствует реализации федеральных законов. В такой ситуации отсылочные нормы не работают, а как уже упоминалось выше, некоторые законопроекты являются рамочными (подробнее см. §1 главы 2), следовательно, без подзаконных актов фактически теряют смысл.

Отметим, что у Правительства есть возможность продлить срок предоставления официального отзыва или заключения, но только при согласовании с субъектом законодательной инициативы. Иногда такая необходимость возникает в связи с тем, что инициатива комплексная и требуется позиция трёх, а то и больше министерств и ведомств (как в случае с законопроектом о снятии запрета на продажу пива на стадионах). В некоторых случаях требуется заключение и крупных государственных корпораций, таких как «Ростех», «Роскосмос», «Росатом» и др. Их статс-секретари даже представляют законопроекты, которые законодательно обеспечивают работу государственных корпораций. В качестве примера можно привести проекты законов, вносящие изменения в Федеральный закон «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц». Под «отдельными видами юридических лиц» в данном случае как раз подразумеваются естественные монополии, государственные унитарные предприятия, государственные корпорации и др.² Необходимость согласования позиций такого большого количества политических акторов неизбежно затягивает законодательный процесс.

¹ Постановление ГД ФС РФ от 15 декабря 2020 года «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». Статья 125. Пункт 1.2 [Электронный ресурс] // Государственная Дума. URL: <http://duma.gov.ru/duma/about/regulations/>

² Федеральный закон от 18.07.2011 N 223-ФЗ (ред. от 01.07.2021) «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», статья 1 [Электронный ресурс] // Информационно-правовая система «Консультант Плюс». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_116964/7ebde198084b87c82df00e99d34872c74b0229b7/

Если в парламенте обсуждаются резонансные или социально значимые законодательные инициативы, то комитеты, часто совместно с представителями правительства приходят к мнению, что законопроект или актуальная тема должны рассматриваться с привлечением представителей общественности, экспертного сообщества, региональных органов власти. В таких случаях проводятся парламентские слушания. Иногда к такому решению приходят даже во время пленарного заседания. Такие мероприятия определённо затягивают процесс принятия решений, однако в результате закон может стать более качественным, и в тексте могут быть учтены интересы многих политических акторов и социальных групп. Кроме того, парламентские слушания помогают создать видимость общественного консенсуса, что соответствует интересам как законодательной, так и исполнительной власти.

В качестве примера можно привести парламентские слушания по законодательному регулированию социального предпринимательства. 5 марта 2019 года в первом чтении были приняты поправки в Федеральный закон «О развитии малого и среднего предпринимательства» (209-ФЗ), в части регулирования социального предпринимательства. В тот же день состоялись слушания, посвящённые совершенствованию профильного законодательства¹. Идеи и тезисы, которые высказывались на парламентских слушаниях, были учтены при доработке проектов законов. На них присутствовали и представители правительства, в том числе и на тот момент курирующий заместитель министра экономического развития В.А. Живулин. Иногда парламентские слушания проводятся ещё до внесения соответствующих изменений в законодательство, чтобы уже на этапах разработки инициатив в Правительстве или Государственной Думе собрать позиции всех заинтересованных сторон. Главными задачами здесь являются

¹ В Государственной Думе прошли парламентские слушания по закону о социальном предпринимательстве [Электронный ресурс] // Сайт Центра социального предпринимательства и социальных инноваций. 5.03.2019. URL: <https://socentr.hse.ru/news/249490927.html>

доработка законопроектов с учётом услышанных мнений, в особенности негативных, снятие потенциального напряжения, а также «подготовка» общества к очередным изменениям. Именно по этим причинам проводились слушания на тему «Особенности оформления трудовых отношений в цифровой экономике», где обсуждались вопросы внедрения электронных трудовых книжек и договоров¹. В настоящее время соответствующее законодательство принято. Данные задачи также преследуют многие парламентские слушания, проходящие на площадке Совета Федерации. В качестве примера здесь можно привести слушания, посвящённые проблемам регулирования статуса апартментов как объектов жилой недвижимости². В решающую стадию обсуждения законодательная инициатива вошла лишь в период осенней сессии 2021 года. Слушания по проблемам газификации субъектов Российской Федерации в верхней палате³ прошли более чем за год до принятия закона о бесплатном подведении газа к границам земельного участка⁴. В Совете Федерации эта тема была поднята даже раньше, чем Президент сделал акцент на ней в Послании Федеральному Собранию⁵.

Парламентские слушания проводятся и с целью мониторинга фактического исполнения законодательства. На таких мероприятиях часто возникает диалог с представителями общественности, предпринимателями, который позволяет понять, насколько эффективны принятые

¹ В Государственной Думе обсудили особенности оформления трудовых отношений в цифровой экономике [Электронный ресурс] // Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания. 25.01.2018. URL: <http://duma.gov.ru/news/26028/>

² Рекомендации по итогам парламентских слушаний «Проблемы определения правового статуса апартментов как объекта недвижимости». Протокол № 238 от 15 декабря 2020 года [Электронный ресурс] // Официальный сайт Совета Федерации Федерального Собрания. URL: <http://council.gov.ru/activity/activities/parliamentary/121625/>

³ Стенограмма парламентских слушаний «Перспективы, темпы и проблемы газификации в субъектах Российской Федерации» от 2 марта 2020 года [Электронный ресурс] // Официальный сайт Совета Федерации Федерального Собрания. URL: <http://council.gov.ru/activity/activities/parliamentary/114302/>

⁴ Федеральный закон от 11.06.2021 № 184-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О газоснабжении в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 14 июня 2021 г. N 24 (часть I) ст. 4202.

⁵ Путин поручил разработать план газификации с бесплатным подключением домовладений к газу. [Электронный ресурс] // ТАСС. 21.06.2021. URL: <https://tass.ru/ekonomika/11205607>

в законодательство изменения. С этой целью были проведены парламентские слушания по вопросу преимуществ и недостатков новых правил проведения закупочных процедур. Их центральной темой стали изменения, связанные с переводом контрактной системы (44-ФЗ и 223-ФЗ) практически в полном объёме в электронный вид с использованием квалифицированной электронной подписи¹.

Таким образом, замедление законодательного процесса по инициативе правительства часто происходит в связи с долгим поиском консенсуса между большим количеством политических акторов. Важно отметить, что инициатива не блокируется, так как многие понимают необходимость изменений. Однако такой подход к принятию решений Правительством может иметь и положительные последствия. Среди них учёт позиции большего количества акторов, становятся более качественными и в перспективе требуют меньшего количества изменений.

Технологии замедления законодательного процесса, используемые депутатами и фракциями Государственной Думы, а также членами Совета Федерации, сенаторами Российской Федерации

У депутатов и сенаторов, как и в случае с ускорением рассмотрения инициатив, есть большее количество инструментов для замедления законодательного процесса. Связано это как с их статусом, так и с буквальной вовлеченностью в законодательный процесс. Речь идёт о персональном участии в процедуре голосования, присутствии на большей части пленарного заседания, а также на заседаниях комитетов. Представители правительства и других политических акторов, хотя возможно и имеют более сильные технологии воздействия на законодательный процесс, но непосредственно вовлечены в него меньше.

¹ Преимущество и недостатки новых правил проведения закупок в электронной форме обсудили в ГД [Электронный ресурс] // Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. 6.11.2018. URL: <http://duma.gov.ru/news/28698/>

Фракция «Единая Россия» на протяжении работы VI, VII и VIII созывов имеет значительное численное большинство. С 2016 года у неё есть конституционное большинство. Однако несмотря на внушительные плюсы для Президента и Правительства в виде относительно безболезненного проведения некоторых сложных законопроектов через Государственную Думу, присутствуют и некоторые минусы. Такой огромной фракцией практически невозможно качественно управлять из единого центра. Отсюда следует необходимость наличия довольно объёмного аппарата фракции, а также *присутствие довольно разветвлённой системы фракционных институций*. Одними из них являются внутрифракционные группы (как правило, их пять), которые возглавляют заместители руководителя фракции. Главная их функция – обеспечение партийной дисциплины и синхронного голосования всей фракции по значимым вопросам.

На партийном уровне также было и остаётся довольно *большое количество институций, которые оказывают влияние и на разработку и предварительное рассмотрение законодательных инициатив*. В частности, в промежутке между 2005 и 2016 годами на базе партии действовали идеологические платформы: патриотическая, консервативная, либеральная. Они выполняли функцию точек объединения для партии, куда часто входили депутаты с разными взглядами¹. Со временем необходимость в них была утрачена. Также сразу после выборов в Государственную Думу VIII Созыва, были созданы пять партийных комиссий, которые возглавили пять членов федеральной части избирательного списка соответственно². Они должны способствовать более качественной реализации заявленной в период избирательной кампании программы партии. Говорить об их влиянии на законодательный процесс преждевременно.

¹ Внутрипартийная дискуссия закрывается [Электронный ресурс] // Коммерсантъ. 29.12.2016. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3184993>

² Лидеры списка «Единой России» возглавят комиссии партии [Электронный ресурс] // Интерфакс. 27.09.2021. URL: <https://www.interfax.ru/russia/793790>

С точки зрения законопроектной работы большее значение имеют *экспертно-консультативные советы фракции и координационный совет по законотворческой деятельности*. Их деятельность направлена на экспертную оценку законодательных инициатив, их комплексную проработку и повышение качества законодательной работы в целом¹. Прежде чем внести проект закона в Государственную Думу, предварительно его должны рассмотреть эти институты. Они представляют собой фильтр, через который отсеиваются недоработанные, а иногда и неадекватные инициативы. Создание этих структур стало своеобразной реакцией на неоднозначную репутацию Государственной Думы VI созыва, в частности на реноме «бешеного принтера»². С помощью таких внутрифракционных органов была значительно ограничена законопроектная активность рядовых депутатов, однако недоработанных депутатских инициатив стало гораздо меньше. Председатель Государственной Думы не раз подчёркивал, что в приоритете находится не количество внесённых законопроектов, а их качество. В начале работы VII созыва В.В. Володин призывал депутатов вносить уже доработанные и согласованные проекты законов, чтобы уйти от популизма³. В целом, такие экспертно-консультативные органы дополняют функционал комитетов, хотя и остаются внутрифракционными структурами (также это справедливо и по отношению к экспертным советам при комитетах). Деятельность экспертно-консультативных советов часто обеспечивает даже не аппарат фракции, а помощники депутатов, которые параллельно имеют функции, связанные с организацией иной деятельности парламентария. Из-за перегруженности аппаратов фракций, комитетов, помощников

¹ Положение «О Координационном совете по законотворческой деятельности и экспертно-консультативных советах фракции Всероссийской политической партии «Единая Россия» в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации от 7 ноября 2016 г. №3 [Электронный ресурс] // Официальный сайт фракции «Единая Россия» в Государственной Думе. URL: https://ergosduma.ru/party/coordination-council/coordination_council_regulations.pdf

² Шестой созыв Госдумы принял рекордное число законов за двадцать лет [Электронный ресурс] // РБК. 25.07.2016. URL: <https://www.rbc.ru/politics/25/07/2016/5795314c9a7947daf4d5b941>

³ Госдума теряет инициативы. Чем запомнилась весенняя сессия нижней палаты [Электронный ресурс] // РБК. 24.07.2017. URL: <https://www.rbc.ru/newspaper/2017/07/25/5971d45d9a7947f8fa25767b>

парламентариев законопроекты, в особенности, находящиеся на предварительной стадии рассмотрения, могут обсуждаться дольше. Таким образом, *большое количество институций может приводить к замедлению законодательного процесса.*

Долгое рассмотрение законодательных инициатив часто связано и с большой нагрузкой парламента на пленарном заседании. Из-за этого *рассмотрение законопроектов часто переносится.* Под перенос в повестке часто попадают проекты законов, внесённые оппозиционными депутатами. Так, проект закона об установлении ветеранам боевых действий ежемесячной денежной выплаты в размере не менее половины величины прожиточного минимума на душу населения был инициирован депутатом фракции ЛДПР А.Н. Шериным. Его рассмотрение откладывали четырнадцать раз. Законопроект переносился из повестки в повестку более трёх месяцев¹. Данная инициатива имеет явный социально значимый подтекст и была поддержана рядом ветеранских организаций². Замедление их рассмотрения, *помещение подобных законопроектов в конец повестки* имеет смысл, так как нужно минимизировать негативный эффект от их отклонения. Чаще всего такие оппозиционные законопроекты отклоняются из-за отсутствия бюджетных средств.

Затягиваться рассмотрение законопроектов может и в комитетах Государственной Думы. Существенную роль в процессе рассмотрения проектов законов играет аппарат. Он обеспечивает прохождение законопроектов через все стадии, а также взаимодействие по техническим вопросам, связанным с законопроектами, со структурными подразделениями Думы (особенно важны здесь правовые управления обеих палат парламента) и с профильными министерствами и ведомствами. Комитет также может

¹ Проект федерального закона № 680435-7 «О внесении изменений в статью 23.1 Федерального закона «О ветеранах» [Электронный ресурс] // СОЗД. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/680435-7>

² О проекте федерального закона «О внесении изменений в статью 23.1 Федерального закона «О ветеранах» [Электронный ресурс] // База данных «Стенограммы заседаний Государственной Думы». 24.03.2021. URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/5621>

принять решение запросить позицию экспертных и общественных организаций, институтов. Именно здесь кроется возможность для замедления, бюрократизации и рутинизации законодательного процесса. Такое тщательное рассмотрение законодательных инициатив характерно для комитетов, в портфеле которых находится не так много законопроектов.

Кроме того, большая нагрузка на аппараты некоторых комитетов замедляет прохождение отдельных инициатив. В качестве примера, где нагрузка наиболее значительна, можно привести Комитет по государственному строительству и законодательству, на рассмотрении которого находится 324 проекта закона. В Комитете по бюджету и налогам 68 законопроектов, находящихся на рассмотрении, также он является ответственным за рассмотрение бюджета страны на очередной финансовый год и плановый период¹. Однако фактор аппарата комитета может быть важен с точки зрения скорости прохождения законопроекта лишь в отсутствии политической воли сильного актора. В качестве примера можно привести активную роль Министерства финансов в законопроектной работе, связанной с контрактной системой в России. Сложный законопроект, оптимизирующий контрактную систему, был принят в самом конце VII созыва во многом благодаря министерству². При этом ранее в правительстве он в общей сложности прошёл «беспрецедентное число согласований» (40 органов и организаций)³. Процесс занял примерно полтора года. Приложение политической воли было необходимо для быстрого принятия, чтобы проект закона вступил в силу уже в начале 2022 года.

Периодически предпринимаются попытки ограничить возможности для замедления законопроектов со стороны комитетов. Одной из последних таких инициатив стало введение КРІ для них. Было разработано несколько

¹ Цифры по количеству законопроектов даны по состоянию на 10.11.2021

² Федеральный закон от 02.07.2021 № 360-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 5 июля 2021 г. N 27 (часть II) ст. 5188.

³ Минфин разошёлся с экспертами в закупках [Электронный ресурс] // Коммерсантъ. 17.02.2021. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4693467>

вариантов критериев оценки. Один из них – измерение КРІ по трем блокам: регламентный, смысловой и процедурный¹. Идея явно направлена на ускорение работы комитетов и минимизацию вероятности возникновения «законодательных завалов». В то же время разработка универсальных критериев выглядит сложной и нетривиальной задачей.

Парламентская оппозиция в связи с ограничением возможностей заблокировать решение парламента старается его изменить, либо максимально затянуть процесс. Часто оппозиция также *по несколько раз вносит идентичные проекты законов*. Это замедляет ход рассмотрения повестки пленарного заседания, но подчёркивает законотворческие приоритеты оппозиционных фракций. Например, фракция КПрФ с 2014 года законопроект «О детях войны» вносила десять раз. При этом в 2019 – 2020 гг., его рассмотрение переносилось в течение почти 2,5 месяцев². Также в VI и VII созывах шесть раз фракциями КПрФ и «Справедливая Россия» вносились разные вариации проектов закона о государственной монополии на производство и оборот этилового спирта. Однажды такую инициативу внесли фактически все депутаты-коммунисты, которые вошли в состав фракции в VII Созыве (во главе с руководителем фракции Г.А. Зюгановым)³. Тем не менее, она была отклонена в первом чтении. Очевидно, что внесение идентичных проектов законов является частью политической стратегии фракции КПрФ.

Кроме того, нередко усилия оппозиционных фракций заканчиваются в целом положительным результатом. Хотя их инициативы и блокируются, де-факто правительство или фракция большинства вносит очень похожий законопроект, и сама идея оппозиции по факту реализуется. Именно так

¹ В КРІ комитетов ГД войдут законотворчество, анализ правоприменения и достижение значимых для общества результатов [Электронный ресурс] // Официальный сайт Государственной Думы. 9.06.2022. URL: <http://duma.gov.ru/news/54569/>

² Проект федерального закона № 736973-7 «О детях войны» [Электронный ресурс] // СОЗД. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/736973-7>

³ Проект федерального закона № 590088-7 «О государственной монополии на производство и оборот этилового спирта и (или) алкогольной продукции, производимой с использованием этилового спирта (водки)» [Электронный ресурс] // СОЗД. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/590088-7>

произошло с законопроектом об отмене обязательного технического осмотра для автомобилей. Депутаты фракции «Справедливая Россия» 15 июня 2021 года внесли эту законодательную инициативу, а представители фракции «Единая Россия» - лишь 14 сентября 2021 года. Принята была инициатива фракции большинства ¹. Более того, данные проекты законов рассматривались как альтернативные ². Это значит, что законопроекты фактически идентичны по содержанию, имеют один предмет регулирования и рассматриваются одновременно. Данный кейс иллюстрирует, что *оппозиция может способствовать решению проблем граждан, однако политические дивиденды получить из таких ситуаций крайне сложно, так как фактически оппозиционный законопроект остаётся отклоненным*. Такой «перехват повестки» - не такое уж и редкое явление. В большом масштабе это можно наблюдать в случае с заимствованием «Единой Россией» идеологической риторики КПРФ и ЛДПР ³. В то же время постановка острых вопросов в результате внесения законодательных инициатив, дискуссии по ним, инициированные оппозиционными фракциями, вполне могут способствовать принятию социально и экономически значимых инициатив.

Затянуть принятие политических решений в ходе законодательного процесса возможно и посредством риторики. Как уже упоминалось ранее, некоторые депутаты используют своё право высказаться «по ведению», чтобы выразить свою политическую позицию по законопроекту или проблеме. Вместе с тем, согласно Регламенту, вне порядка работы заседания Государственной Думы, её Председатель даёт слово только по процедурным

¹ Обсуждение законопроектов об отмене обязательного технического осмотра 9 ноября 2021 года [Электронный ресурс] // База данных «Стенограммы заседаний Государственной Думы». 9.11.2021. URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/5713/>

² Постановление ГД ФС РФ от 15 декабря 2020 года «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» Глава 13. Статья 119. Пункты 3 – 4 [Электронный ресурс]. URL: <http://duma.gov.ru/duma/about/regulations/>

³ Панов П.В., Сулимов К.А. Идеологическая «гармония» в Государственной думе: возникновение, содержание, границы // Политическая наука. 2023. № 1. С. 61–91.

вопросам и порядку ведения¹. Особенно такая практика была распространена в первых трёх созывах Государственной Думы. Депутаты устраивали целые дискуссии, используя формальную возможность высказаться по ведению. Например, многие на пленарном заседании, состоявшемся 22 января 1997 года, использовали возможности выступления «по ведению», чтобы предоставить политические доводы в поддержку или против политического решения о призыве к досрочной отставке Б.Н. Ельцина². Депутаты фракции КПРФ и Аграрной депутатской группы фактически призывали к совести действующего Президента, чтобы он ушёл в отставку по состоянию здоровья. При этом депутатская группа «Российские регионы», партия «Яблоко» поддерживали Б.Н. Ельцина. В целом надо отметить, что в первых созывах Государственной Думы парламентские процедуры хоть уже и были разработаны, но все же учитывали не все нюансы. Также было гораздо меньше накопленного опыта с точки зрения принятия законодательных решений. Это создавало большее пространство для трактовок правил, и делало законодательный процесс не таким регламентированным, а значит более свободным. С другой стороны, с юридической точки зрения, документы, принимаемые парламентом, сегодня гораздо более проработанные.

Важно отметить, что сегодня возможность подобных стихийных политических выступлений ограничена. Согласно Постановлению Государственной Думы № 5220–7 от 15 ноября 2018 г., Председательствующий на заседании может предупреждать депутата, выступающего по порядку ведения заседания, если он отклоняется от темы выступления³. В случае повторного нарушения, парламентария можно прервать. Санкции за это нарушение не очень существенные, но они

¹ Там же, глава 5, статья 52, часть 1, пункт «в»

² Обсуждение инициативы о досрочном сложении полномочий Президентом России Б.Н. Ельциным 22 января 1997 года [Электронный ресурс] // База данных «Стенограммы заседаний Государственной Думы». 22.01.1997. URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/2830/>

³ Постановление ГД ФС РФ от 15 декабря 2020 года «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». Глава 5. Статья 52. Часть 2. Пункт «б».

ограничивают возможность использования риторики для противодействия продвижению инициативы. Этот же ряд можно дополнить выступлениями «по мотивам»¹ перед голосованием в третьем чтении не по теме законодательной инициативы. Так часто делают отдельные депутаты в целях привлечения внимания медиа. Однако такие выступления часто уводят от обсуждения важных нюансов законодательных инициатив и переключают внимание на менее существенный предмет, который не имеет отношения к рассматриваемой повестке. В качестве примера можно привести лидера фракции ЛДПР В.В. Жириновского. Риторика в поддержку Российской империи, критика коммунистов и Советского Союза, тезис о необходимости ношения масок из-за пандемии коронавирусной инфекции может появиться даже в ходе рассмотрения Бюджета России на очередной финансовый год².

Рассмотрение Федерального бюджета вообще во многом является квинтэссенцией применения политических технологий в законодательном процессе. Не исключением являются и технологии замедления рассмотрения законопроектов. Заседание Государственной Думы, посвящённое поправкам в Бюджет (второе чтение), часто занимает практически целый день. Все дело в том, что *депутаты оппозиционных фракций стараются вынести как можно больше поправок на отдельное голосование*. Соответственно, это намного дольше, чем голосовать по таблицам поправок в целом. Суммарный текстовый объем таких поправок, рекомендуемых Комитетом по бюджету и налогам к принятию или отклонению, может составлять более 500 страниц³. При этом, если рассмотрение таблицы поправок, рекомендуемых профильным Комитетом к принятию, проходит относительно быстро, то таблица на отклонение рассматривается медленно как раз из-за того, что

¹ Там же, статья 125.

² См., например, Федеральный закон от 29.11.2018 № 459-ФЗ «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов». № 556362-7 // Собрание законодательства Российской Федерации от 3 декабря 2018 г. N 49 (часть II, III, IV, V, VI) ст. 7531.

³ См., например, Таблицу поправок № 1, рекомендуемых Комитетом по бюджету и налогам к принятию и Таблицу поправок № 2 к Проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов», рекомендуемых Комитетом по бюджету и налогам к отклонению к законопроекту № 556362-7 [Электронный ресурс] // СОЗД. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/556362-7>

оппозиционные депутаты выносят свои поправки на отдельное голосование и устно мотивируют необходимость их принятия. При рассмотрении Бюджета на 2019 год и плановый период 2020 – 2021 годов, было рассмотрено 77 поправок из Таблицы №2, рекомендуемых Комитетом на отклонение, с отдельным голосованием и докладом¹. В другие годы картина схожая. Таким образом, оппозиционные депутаты затягивают рассмотрение федерального бюджета, и получают дополнительные возможности рассказать о своих приоритетах потенциальному избирателю. При этом оппозиционные поправки почти всегда отклоняются.

Однако и здесь парламент стремится проявить максимальную гибкость. В VII Созыве часто принималось «соломоново решение», а именно *включение некоторых отклонённых поправок в Постановление, принятое по итогам рассмотрения Федерального закона о бюджете, в качестве рекомендаций.* Например, в постановление по итогам принятия в третьем чтении проекта закона «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» были включены пункты о комплексном развитии сельских территорий, об увеличении государственной поддержки организаций инвалидов и др.² Ранее, соответствующие поправки в бюджет были отклонены на пленарном заседании.

Оппозиция имеет весьма ограниченный арсенал средств влияния на итоги голосования, однако у неё достаточно инструментов, чтобы воздействовать на ход рассмотрения вопросов, а также на фракцию большинства. Например, в 2009 году все *оппозиционные фракции покинули зал заседаний Государственной Думы* в знак протеста против итогов выборов³. Таким образом, на пленарном заседании 14 октября

¹ Федеральный закон от 29.11.2018 № 459-ФЗ «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» // Собрание законодательства Российской Федерации от 3 декабря 2018 г. N 49 (часть II, III, IV, V, VI) ст. 7531.

² Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» // Собрание законодательства Российской Федерации от 13 декабря 2021 г. N 50 (часть I, II, III) ст. 8397/

³ Демарш российской оппозиции: ушли из Думы к президенту [Электронный ресурс] // РИА Новости. 14.10.2009. URL: <https://ria.ru/20091014/188806926.html>

присутствовали только депутаты «Единой России». Фракции также несколько раз устраивали *«итальянские забастовки»*. 5 июня 2012 года «Справедливая Россия» внесла более 350 поправок в проект федерального закона об ужесточении административного наказания за нарушения на митингах¹. Практически каждую поправку депутаты выносили на отдельное голосование, даже если они были абсурдны. Таким образом, пленарное заседание закончилось в 21:51. Тем не менее, закон был принят. В его поддержку проголосовал 241 депутат (53,5%). 19 мая 2017 года фракция КПРФ, а также депутат от ЛДПР А.Н. Диденко устроили похожую акцию в ходе рассмотрения законопроекта, вносящего изменения в законодательство о проведении встреч с избирателями. Теперь их необходимо согласовывать с региональной исполнительной властью, за исключением тех случаев, когда они проводятся на специально отведённых местах и внутридворовых территориях². В результате законопроект рассматривался целый день. Несмотря на то, что данная акция имела место уже в VII созыве, в последние годы такие эпизоды фактически ушли в прошлое. Отметим, что подобная ситуация и такие отношения между фракцией большинства и парламентской оппозиции характерны для многих авторитарных режимов, в том числе для Бразилии³.

* * *

Таким образом, замедление процесса принятия решений в ходе законодательного процесса связано с его бюрократизацией, либо со стремлением оппозиции препятствовать принятию той или иной инициативы. Однако подобная политическая стратегия оппозиции способствует легитимации принятых Государственной Думой решений, ведь благодаря таким практикам и технологиям, как рассмотрение альтернативных

¹ Оппозиция начала «итальянскую забастовку» в Госдуме [Электронный ресурс] // РБК. 5.06.2021. URL: <https://www.rbc.ru/politics/05/06/2012/5703f8969a7947ac81a68b3c>

² КПРФ устроила «итальянскую забастовку» из-за встреч с избирателями [Электронный ресурс] // BBC.com. 19.05.2017. URL: <https://www.bbc.com/russian/news-39978858>

³ Simison E. Supporters and opposition in authoritarian legislatures // The Journal of Legislative Studies. 2020. Vol. 28. N 1. P. 47-66.

законопроектов, постоянное внесение одних и тех же инициатив, вынесение большого количества поправок на отдельное голосование, создаётся противодействие по отношению к фракции большинства и правительству. Следовательно, *начинает присутствовать состязательность и политическая составляющая в законодательном процессе*. Именно в привнесении легитимности в принимаемые решения, которое во многом и выражается, в том числе и в противодействии принятию определённых инициатив, состоит главная функция парламентской оппозиции.

Правительству стратегия замедления помогает выиграть время на обсуждение законопроектов. Оно может помочь будущему закону стать более проработанным. В то же время некоторые решения из-за затягивания законодательного процесса могут оказаться запоздалыми (такая ситуация, например, нередко случается с подзаконными актами, которые далеко не всегда принимаются согласно утвержденным планам).

Для президента замедление законодательного процесса является еще одной возможностью, чтобы воздействовать и управлять скоростью законодательного процесса.

2.3. Блокирование принятия решений в законодательном процессе

Нередко у политических акторов в ходе законодательного процесса появляется потребность в блокировании принятия тех или иных решений. Такие возможности также есть у Президента, правительства, депутатов и сенаторов.

При рассмотрении процесса принятия законодательных решений важно помнить, что власть и степень влияния политического актора определяется не только степенью его воздействия на эти решения, но и возможностями по их блокированию. В сущности, именно об этом писали П. Бахрах и М. Баратц, когда рассматривали власть, как способность препятствовать

принятию решений там, где есть потенциальный конфликт¹. От модели «двух ликов власти» остаётся буквально шаг до теории неинституциональной теории вето-игроков. С точки зрения одного из авторов концепции Дж. Цебелиса, рассмотрение вето-акторов, способных заблокировать принятие решений с учётом тех правил игры, которые существуют, необходимо². В данном случае вето-актором является такой участник законодательного процесса, который способен создать трудности при принятии законодательного решения. Таких акторов довольно много, например, Совет Федерации, Президент, отчасти парламентская оппозиция (подробнее об этом см. §2), в неформальной части законодательного процесса – крупные предприниматели, бизнес-ассоциации.

Теоретически заблокировать (или затянуть) принятие решения могут даже региональные парламенты. Если законопроект направлен на регулирование вопросов совместного ведения федеральных и региональных органов власти (см. ст. 72 Конституции Российской Федерации), то если одна треть legislatures субъектов России отказывается поддерживать проект закона, то в Государственной Думе создаётся рабочая группа по его доработке. Имеют место единичные решения, в рамках которых правительственные или даже президентские инициативы не поддерживаются, однако существенного влияния на законодательный процесс они не оказывают³. В настоящее время региональные парламенты не обладают достаточным политическим весом для создания такого противодействия органам власти федерального уровня, хотя и вносят немало законопроектов, которые, впрочем, зачастую направлены на решение местных специфических вопросов. Некоторым исключением здесь является тема местного

¹ Bachrach P., Baratz M.S. Two Faces of Power // The American Political Science Review. 1962. Vol. 56. Iss. 4. P. 947–952.

² Tsebelis G. Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism, and Multipartyism // British journal of political science. 1995. N 25. P. 289–326.

³ См., например, Региональные парламенты направили замечания к закону о публичной власти [Электронный ресурс] // РБК. 2.11.2021. URL: <https://www.rbc.ru/politics/02/11/2021/617fe41a9a794772e8e296de>

самоуправления¹. Однако в долгосрочной перспективе уже само наличие таких «спящих» механизмов может быть использовано в интересах тех или иных политических акторов.

Выделим три основные причины, из-за которых политическое решение, законодательная инициатива может быть заблокирована:

1. *Выдвигаемая инициатива несвоевременна, либо предполагающиеся расходы по ней не обеспечены бюджетными ассигнованиями.* По данному основанию отклоняется большинство оппозиционных законопроектов. Среди других причин отметим противоречие с международным законодательством, связанным с ЕАЭС и ВТО, учёт предлагаемой меры в других законодательных или подзаконных актах. Повторимся, что отклонение оппозиционной инициативы не означает, что никакой результат не достигнут. По крайней мере, она заявила свою позицию публично на достаточно высоком уровне, а это уже немало.

2. *Политический актор может отклонить законопроект, чтобы подчеркнуть свою субъектность.* Если Государственная Дума в таких случаях часто скорее откладывает, затягивает рассмотрение законодательных инициатив, то Совет Федерации может отклонить законопроект именно по этой причине. Он как бы напоминает таким образом о собственной значимости, что он вето-игрок. По этой же причине парламентская оппозиция в нижней палате иногда старается препятствовать «гладкому» прохождению правительственных или инициатив фракции большинства. Конечной целью здесь является увеличение собственного аппаратного веса. Непринятие решения, его блокирование – тоже решение², и следуя по этому пути, политический актор может оказывать воздействие на законодательный процесс, а также увеличить свой авторитет. Такое решение можно даже

¹ Выдрин О.В. Законотворческие аспекты российской реформы местного самоуправления (2003–2022) // Политическая наука. 2023. № 1. С. 246–269.

² Помигуев И.А. Роль вето-игроков в федеральном законодательном процессе в современной России: дисс. ... канд. полит. наук: 23.00.02. М., 2016. 248 с.

назвать перформативным действием, когда политический актор уже одним своим высказыванием производит действие, которое имеет последствия¹.

3. *Отсутствие компромиссного решения по инициативе между заинтересованными политическими акторами.* Чем больше политических акторов участвуют в принятии решения, тем сложнее найти формулу, устраивающую всех, преодолев при этом все процедурные препятствия. В конечном итоге, по выражению неoinституционалистов, издержки от отклонения и внесения новой инициативы могут оказаться меньше, чем при доработке уже внесённой². Правительство может попросить парламент отклонить проект закона, хотя он уже был принят в первом чтении. Так, проект закона, конкретизирующий положения, содержащиеся в лицензии на пользование недрами, обсуждался уже после внесения в Государственную Думу два года³. Однако компромисс не был достигнут, и в результате решение было заблокировано, а законопроект отклонён. Очевидно, что в рамках обсуждения столкнулись интересы контролирующих органов, тех корпораций, которые занимаются добычей полезных ископаемых, субъектов, на территориях, которых располагается большое количество месторождений природных ресурсов и др. Очевидно, что в итоге было принято решение пойти по пути «наименьшего сопротивления» и заблокировать решение.

Таким образом, рассмотрение технологий блокирования принятия решений, вето-технологий представляется не менее значимым, чем инструментов и процедур, способствующих ускорению или замедлению законодательного процесса.

Технологии блокирования законодательного процесса, используемые

Президентом Российской Федерации

¹ Ильин М.В. Что может дать анализ перформативов? // Политическая наука. 2016. № 4. С. 262–270.

² Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М.: Фонд экономической книги «Начала», 1997. 180 с.

³ Проект федерального закона № 635567-7 «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О недрах» по вопросам содержания лицензии на пользование недрами и внесения в нее изменений» [Электронный ресурс] // СОЗД. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/635567-7>

В случае института президентства в России, замедление и блокирование трудно отделить друг от друга. Президент может фактически ветоировать законодательную инициативу, отклонить её (подробнее см. §2), но в то же время эта процедура подразумевает возврат её в нижнюю палату парламента. Следовательно, здесь есть возможность её доработки и достижения консенсуса, чтобы инициатива превратилась в закон. Государственно-правовое управление Администрации Президента может влиять на судьбу законодательных инициатив, давая отрицательные позиции на законопроекты (хотя юридически это не является основанием для их отклонения).

В любом случае, *по наиболее острым вопросам Президент старается оставлять последнее слово за собой*, хотя процедурные рычаги воздействия непосредственно на законодательный процесс у него ограничены (по крайней мере, на этапе рассмотрения их в парламенте). Показательным является пример фактического блокирования инициатив об ограничительных мерах в целях предотвращения распространения коронавирусной инфекции в общественных местах и на транспорте¹. Законопроекты были внесены 12 ноября 2021 года. Уже спустя месяц дискуссий, законопроект о QR-кодах при покупке билетов на воздушное и железнодорожное сообщение был заблокирован. Не в последнюю очередь это произошло благодаря позиции В.В. Путина, который призвал «посмотреть, готова ли транспортная система для того, чтобы не ограничить права людей, с одной стороны, но обеспечить безопасность и здоровье тех же граждан, о которых мы так заботимся»².

¹ Проект федерального закона № 17357-8 «О внесении изменений в Федеральный закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» [Электронный ресурс] // СОЗД. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/17357-8>; Проект федерального закона № 17358-8 «О внесении изменений в статью 107 Воздушного кодекса Российской Федерации и Федеральный закон «Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации» [Электронный ресурс] // СОЗД. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/17358-8>

² Путин потребовал обойтись без «опрометчивых решений» с QR-кодами [Электронный ресурс] // РБК. 9.12.2021. URL: <https://www.rbc.ru/society/09/12/2021/61b202a49a79474d3b5f14fe>

Чтобы снять риски общественного недовольства, с учётом воли Президента, Совет Государственной Думы снял законопроект с рассмотрения¹.

Несколько более сложная судьба была у другого законопроекта, согласно которому QR-коды, которые можно получить по результатам вакцинации или перенесённой болезни, необходимо предъявлять в общественных местах (их перечень определяет каждый регион на своей территории). Спустя месяц Комитет предложил принять законопроект в первом чтении (в течение всего этого срока шло предварительное рассмотрение и сбор позиций региональных органов власти, Общественной палаты²). 16 декабря 2021 года законопроект был принят в первом чтении. При этом депутаты приняли решение о месячной рассылке законопроекта для сбора поправок в текст законопроекта, в том числе и органы власти субъектов. Такое масштабное привлечение к работе регионов обусловлено, с одной стороны, тем, что именно они будут определять перечень общественных мест, для посещения которых будут требоваться QR-коды, с другой – инициатива вызвала противоречия и популярна далеко не у всего населения. Следовательно, *разделение ответственности* между разными уровнями и органами власти вполне логично.

В ходе обсуждения инициативы изменились многие условия, в которых протекала пандемия. Прежде всего, доминирование штамма «дельта» сменилось широким распространением штамма «омикрон». Кроме того, нельзя не обратить внимание на социологические опросы, результаты которых говорят об отсутствии поддержки большинства населения инициатив о введении QR-кодов в общественных местах. Например, согласно опросу ВЦИОМ, предъявление и проверка QR-кодов вызывает

¹ Согласно информации из СОЗД, рассмотрение законопроекта в первом чтении было перенесено на неопределённый срок.

² Законопроекты об обязательных QR-кодах отправят в регионы [Электронный ресурс] // Парламентская газета. 15.11.2021. URL: <https://www.pnp.ru/politics/zakonoproekty-ob-obyazatelnykh-qr-kodakh-otpravlyat-v-regiony.html>

наибольшие неудобства среди всех коронавирусных ограничений¹. В результате, уже 17 января 2022 года законопроект был снят с рассмотрения решением Совета Государственной Думы. Чуть ранее В.В. Володин, первый заместитель председателя Совета Федераций А.А. Турчак, заместитель председателя Правительства Т.А. Голикова заявили, что «законопроект будет отложен»². Не обошлось здесь и без воли президента, пришлось даже аннулировать его поручения, что происходит крайне редко³.

Статья 110 Регламента Государственной Думы также дает возможность эффективно блокировать законодательные инициативы⁴. Согласно ей, *законопроект возвращается инициатору* (соответственно, не выносится на рассмотрение на пленарном заседании), *если аналогичная инициатива уже принята в первом чтении*. Иными словами, если такой законопроект в течение долгого времени не рассматривается после принятия в первом чтении, то он блокирует аналогичные законопроекты, которые могли быть предложены значительно позже. Например, еще в 1997 году президентом была внесена инициатива «О порядке принятия федеральных конституционных законов и федеральных законов», которая должна была урегулировать процедуры законодательного процесса на уровне федерального закона. Проект был принят в первом чтении 22 октября 1997 года и с тех пор он не был ни принят, ни отклонён. Таким образом, до настоящего времени вносить законопроекты, которые бы касались регулирования процедур законодательного процесса фактически бессмысленно. Кроме того, сложившаяся ситуация значительно ограничивает возможности по внесению и рассмотрению так называемого «закона о

¹ «Пятая волна» и как с ней бороться? [Электронный ресурс] // ВЦИОМ. 21.01.2022. URL: <https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/pjataja-volna-i-kak-s-nei-borotsja>

² Законопроекты о QR-кодах останутся в архиве Госдумы [Электронный ресурс] // Ведомости. 17.02.2022. URL: <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2022/01/17/905177-zakonoproekti-qr-kodah>

³ Кремль пообещал аннулировать поручения Путина про закон о QR-кодах [Электронный ресурс] // РБК. 17.01.2022. URL: <https://www.rbc.ru/society/17/01/2022/61e539749a79471004270ee1>

⁴ Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22 января 1998 года № 2134-П «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». Глава 12. Статья 110. Часть 2 [Электронный ресурс] // СПС Консультант Плюс. URL: <http://base.consultant.ru>

законах», дискуссии вокруг необходимости которого периодически имеют место быть¹. Отметим также, что данная технология может быть потенциально использована не только президентом, но и другим субъектом законодательной инициативы.

В 2020 году были приняты поправки в Конституцию. Согласно им, новые полномочия приобрели не только органы законодательной власти, но и Конституционный суд. В соответствии с поправками, *Президент имеет возможность направить закон в Конституционный суд на предмет его проверки на соответствие Конституции России*. Из текста поправок следует, что *при повторном* принятии парламентом проекта закона, причём в первоначальной редакции (а значит ранее Президент уже ветоировал закон), глава государства имеет право направить его в Конституционный суд². Если он признает его неконституционным, то закон отклоняется, в обратном случае – президент обязан его подписать. Отметим, что Федеральный конституционный закон «О Конституционном суде Российской Федерации» был серьёзно переработан. В частности, с 19 до 11 сократилось количество судей³. При рассмотрении конституционного закона во втором чтении к нему была внесена поправка о фактическом запрете на публикацию особого мнения судьи и ссылку на него, если он не согласен с общим решением. Теперь оно может быть лишь приложено к протоколу заседания⁴.

Описанный выше механизм можно рассматривать как с точки зрения замедления, так и с точки зрения блокирования принятия решений в ходе законодательного процесса. В сущности, чтобы провалить решение через Президента вопреки его воли, теперь необходимы синхронные действия как

¹ См. например, Депутаты хотят избавиться от "неудобных" законопроектов - они будут иметь «срок годности» [Электронный ресурс] // Право.ru. 13.11.2012. URL: <https://pravo.ru/news/view/79679/>

² Конституция Российской Федерации: принята всенар. голосованием 12 дек. 1993 г. Статьи 107, 108, 125 [Электронный ресурс] // Информационно-правовая система «Консультант Плюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/

³ Федеральный конституционный закон от 09.11.2020 № 5-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 11 ноября 2020 года № 46 ст. 7196.

⁴ Госдума запретила судьям Конституционного суда публиковать особое мнение [Электронный ресурс] // РБК. 27.10.2020. URL: <https://www.rbc.ru/politics/27/10/2020/5f97dfe09a7947217a501a73>

обеих палат парламента, так и Конституционного суда. Вместе с тем, отклонение законопроекта в первый раз отнюдь не всегда означает блокирование. Вышеобозначенные формулировки, с которыми законы возвращались в Государственную Думу, говорят о том, что доработка закона до компромиссного варианта, который бы устроил всех политических акторов, была возможна.

Таким образом, блокировать законодательные инициативы у Президента возможность есть, хотя эти механизмы находятся в основном не в границах парламентских процедур. На приведённых примерах видно, что Президент является арбитром, гарантом разрешения противоречий между различными политическими акторами и находится над всеми ветвями власти (такое его положение в политической системе фактически закреплено в Конституции). Принятие на всенародном голосовании поправок в Конституцию ещё больше укрепила Президента в этой роли.

Технологии блокирования законодательного процесса, используемые Правительством

Правительство также нередко заинтересовано в блокирование законодательных инициатив. Есть два основных мотива блокирования: инициатива противоречит позиции Правительства (как правило, речь об оппозиционных законопроектах) или не достигнут консенсус по проектам законов, которые уже достаточно давно находятся на рассмотрении парламента и их отклонение влечёт за собой меньше издержек, чем дальнейшая борьба по поводу редакций, в которых они могли бы быть приняты.

Самый простой способ для Правительства заблокировать инициативу – это *предоставить негативный официальный отзыв или заключение*. Тем более что согласно Конституции по ряду вопросов законопроект фактически не может быть рассмотрен без официальной позиции Правительства. Речь идёт о законопроектах, касающихся налоговой политики, изменении

финансовых обязательств государства или других инициативах, которые предусматривают ассигнования из федерального бюджета¹. При отклонении многих оппозиционных инициатив многие докладчики, представляющие фракции большинства, в рамках аргументации ссылаются именно на отрицательную позицию Правительства. В частности, с такими доводами отклоняются законопроекты парламентской оппозиции и не только связанные напрямую с расходами федерального бюджета. Ссылаясь на позицию Правительства, регулярно отклоняются законопроекты, связанные с избирательным законодательством. Так, в один день были отклонены проекты законов о переносе единого дня голосования с сентября на рабочий день (инициатива ЛДПР), март (КПРФ), октябрь («Справедливая Россия»)². На все законопроекты Правительством были предоставлены отрицательные официальные отзывы.

При этом на инициативы фракции большинства также могут быть предоставлены отрицательные отзывы и заключения. Однако в таких случаях законопроекты часто не выносятся на пленарное заседание. Они либо отзываются субъектами законодательной инициативы, либо продолжают находиться в Комитете, где постепенно «погибают» (конечной точкой здесь может быть отклонение по сокращённой процедуре в следующем созыве, подробнее об этом см. ниже) или стороны приходят к консенсусу и законопроект все же выходит на рассмотрение иногда спустя длительное время. В качестве примера можно привести законопроект «О внесении изменения в статью 31 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации». Согласно ему в общественных местах

¹ Конституция Российской Федерации: принята всенар. голосованием 12 дек. 1993 г. Статья 104, пункт 3 [Электронный ресурс] // Консультант Плюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/3f8c850abc4dc2ba4207acc563b176d93bdcf5f7/

² Обсуждение законопроектов о переносе Единого дня голосования: № 471205-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части установления дня голосования в ходе выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации)»; № 545087-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»; № 476598-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты в части переноса даты единого дня голосования на второе воскресенье октября» [Электронный ресурс] // База данных «Стенограммы заседаний Государственной Думы». 4.02.2020. URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/5384/>

должны быть установлены наружные дефибрилляторы, а первая помощь посредством них может быть оказана неограниченным кругом лиц¹. Правительство, не высказав однозначно отрицательной позиции, все же рекомендовало доработать проект закона, учитывая необходимость подготовки населения к использованию дефибрилляторов в экстренных ситуациях (сейчас первую помощь могут оказывать лишь граждане со специальной подготовкой: спасатели, врачи, пожарные, сотрудники МВД²). В итоге текст был скорректирован субъектом законодательной инициативы (группой депутатов фракции «Единая Россия») и принят в первом и втором чтениях. На рассмотрение в третьем чтении законопроект был вынесен лишь спустя два года из-за позиции Министерства здравоохранения, согласно которой использовать дефибрилляторы могут только люди, имеющие специальную подготовку, а в случае неправильного применения таких средств неясно, кто будет нести ответственность.

Данный пример показывает, как несмотря на возможное расхождение в позициях между фракцией большинства и Правительством, они тем не менее ищут компромисс и находят решения несмотря на то, что *иногда в рамках одного решения могут сталкиваться интересы различных политических акторов*. В случае с законопроектом о дефибрилляторах в одной точке сходятся интересы и депутатов, и производителей дефибрилляторов, и Минздрава. Таким образом, *создаётся единая структура принятия решений* (депутаты и исполнительные органы власти «играют в одной команде»), хотя элементы в её рамках могут быть достаточно автономны.

Имеют место и случаи, когда *Правительство блокирует собственные инициативы*. Оно обращается в Государственную Думу с просьбой отклонить ранее внесённые проекты законов. При этом если

¹ Проект федерального закона № 466977-7 «О внесении изменения в статью 31 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» [Электронный ресурс] // СОЗД. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/466977-7>

² Федеральный закон от 21.11.2011 N 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации». Статья 31 [Электронный ресурс] // Информационно-правовая система «Консультант Плюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_121895/1fff5edb8554edf5149be5e82cbb6340f23a7474/

правительственные законопроекты ещё не были рассмотрены в первом чтении, то они могут быть отозваны субъектом законодательной инициативы. В случае принятия их в первом чтении законопроект может быть отклонён на пленарном заседании после как минимум неформального согласования с Правительством, ведь для реализации такого решения необходимо мотивированное обоснование. Например, именно так был отклонён законопроект Правительства, изменявший Налоговый кодекс в части освобождения от представления налоговой декларации для налогоплательщиков, использующих упрощённую систему налогообложения и контрольно-кассовую технику¹. Проект закона был внесён ещё в конце 2019 года, принят в первом чтении в феврале 2020, а потом спустя два года был отклонён в связи с утратой актуальности. За два года был разработан новый режим налогообложения (Автоматизированная упрощённая система налогообложения), который во многом решает те задачи, на которые был направлен отклонённый законопроект. Всего в VII Созыве подобным образом было отклонено 69 законопроектов.

Кроме того, срок рассмотрения правительственных законопроектов может быть перенесён или его вынесение на пленарное заседание может быть отложено. Также Правительство *может само отозвать проект закона, как правило, в связи с утратой его актуальности*. Снимает с рассмотрения законопроект Правительство, если он уже внесён, но долго находится на предварительной стадии рассмотрения. Такая ситуация произошла с законопроектом «О внесении изменений в Федеральный закон «О некоммерческих организациях» в части приведения закона в соответствие с Гражданским кодексом². Он был внесён ещё в июне 2017 г., а отозван в декабре 2021 г. В то же время заключение ответственного Комитета,

¹ Проект федерального закона № 875583-7 «О внесении изменений в главу 26-2 Налогового кодекса Российской Федерации» [Электронный ресурс] // СОЗД. URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/875583-7#bh_histras

² Проект федерального закона № 207015-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «О некоммерческих организациях» [Электронный ресурс] // СОЗД. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/207015-7>

размещённое в базе СОЗД ещё в 2017 г., было положительным. Следовательно, за несколько лет, что законопроект находился на предварительной стадии рассмотрения, консолидированной позиции всех политических акторов достичь не удалось, и проект закона был снят с рассмотрения. Признаком того, что *законопроект не до конца согласован* является и то, что его рассмотрение было перенесено, хотя документы в Совет Государственной Думы, согласно информации СОЗД, уже были предоставлены.

Отметим, что в первых созывах *инициативы Правительства нередко блокировались депутатами*. Так, в первом чтении во втором созыве было отклонено или снято с рассмотрения субъектом законодательной инициативы 116 законопроектов. Большинство было у фракции КПРФ (157 мандатов), что серьёзно сказалось на степени оппозиционности парламента. В третьем созыве отклонённых в первом чтении правительственных законопроектов стало гораздо меньше – лишь 31.

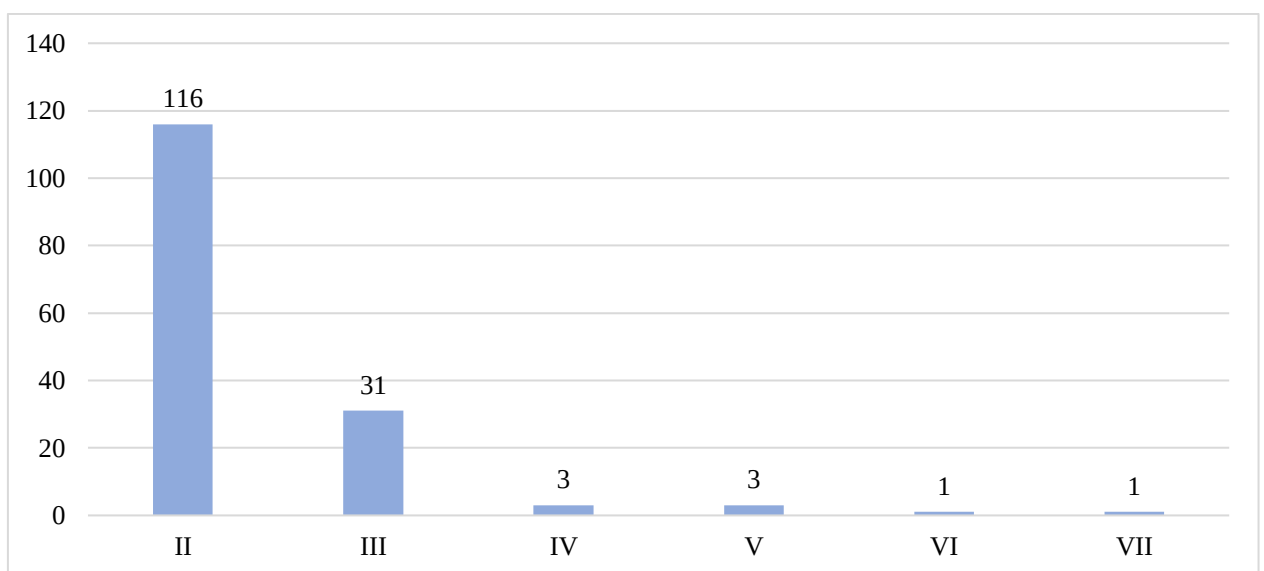


Рисунок 2.

Количество заблокированных Государственной Думой или отозванных субъектом законодательной инициативы законопроектов, внесённых Правительством (по созывам)

Данные показывают, что в первых созывах Государственная Дума чаще показывала свою субъектность и блокировала правительственные инициативы. Однако это было связано не с тем, что было больше возможностей для применения политических технологий в законодательном процессе, а с принципиально иной фракционной структурой Государственной Думы, которая была оппозиционна по отношению к Правительству тех лет.

Таким образом, Правительство инициирует блокировку законодательных инициатив не только по причине несогласия с теми или иными предложениями, но и потому что законопроекты самого Правительства могли утратить актуальность. Несмотря на значительное влияние исполнительной власти на законодательный процесс, и некоторые законопроекты Правительства встречают на пути прохождения препятствия, которые оказываются непреодолимыми.

Технологии блокирования законодательного процесса, используемые депутатами и фракциями Государственной Думы, а также членами Совета Федерации, сенаторами Российской Федерации

Депутаты и сенаторы обладают довольно большим объёмом инструментов, которые позволяют блокировать законодательные инициативы. Отметим, что преодолеть сопротивление парламента возможно при наличии политической воли значимого актора (такого, как Президент или Правительство). Однако грамотное использование процедур при условии консолидации парламента способно создать большие проблемы при продвижении практически любой инициативы. На стороне парламента здесь играют возможности манипулирования процедурами и, при необходимости, их изменение, посредством корректировки Регламента.

Одной из лучших возможностей блокирования законодательных инициатив является их отклонение на этапе рассмотрения в Совете Федерации. В таком случае, как правило, создаётся согласительная комиссия

на паритетных началах для преодоления разногласий, возникших между палатами парламента¹. Членами такой комиссии становятся равное количество представителей обеих палат, а возглавляют её два сопредседателя. При этом представительство Государственной Думы формируется с учётом фракционной структуры палаты. В ходе заседаний комиссии парламентарии рассматривают по отдельности каждое возражение, стремясь прийти к компромиссному варианту текста законов. В случае если согласительные процедуры не увенчались успехом, то Государственная Дума имеет возможность вынести на рассмотрение палаты несогласованный текст, однако даже при условии его принятия, он может не быть поддержан Советом Федерации. Однако, как правило, до такой ситуации не доходит, и парламентарии приходят к компромиссу. Отметим, что в результате блокирования верхней палатой законопроекта и работы согласительной комиссии в любом случае рождается фактически новый текст законопроекта, а значит, решение Совета Федерации в рамках данной технологии действительно влияет на политическое решение.

В VII созыве наиболее яркими стали два случая блокирования Советом Федерации уже принятых Государственной Думой инициатив. 23 ноября 2017 года Государственной Думой был принят законопроект, запрещающий размещение рекламы на платежных документах ЖКХ, в том числе и на оборотной стороне². Верхняя палата отклонила законопроект в редакции Государственной Думы, несмотря на рекомендацию профильного Комитета принять его. Причём председатель Совета Федерации В.И. Матвиенко на заседании палаты высказалась весьма критично по отношению к законопроекту: «Ну, неужели законом страны надо такую чушь регулировать?... мы живём при рыночной экономике», а если следовать

¹ Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22 января 1998 года № 2134-П «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». Глава 14. Статья 127 [Электронный ресурс] // СПС Консультант Плюс. URL: <http://base.consultant.ru>

² Федеральный закон от 03.04.2018 № 61-ФЗ «О внесении изменений в статьи 5 и 38 Федерального закона «О рекламе» // Собрание законодательства Российской Федерации от 9 апреля 2018 г. N 15 (часть I) ст. 2032.

логике авторов инициативы, то «вообще надо запрещать рекламу в стране»¹. По результатам работы согласительной комиссии формулировка была смягчена. Положения закона не распространяются на социальную рекламу и справочно-информационные сведения.

Ещё в конце 2017 года в Государственную Думу был внесён законопроект о запрете контактной притравки при подготовке собак для охоты². Проект закона за две недели прошёл три чтения в нижней палате и был передан в Совет Федерации. Однако в верхней палате закон был отклонён, но создана согласительная комиссия. В результате комиссия работала в течение месяца, что задержало принятие законопроекта, а его планировали принять до конца 2017 года. В итоге Федеральный закон был принят, хотя и в несколько скорректированной версии. В частности, из окончательной версии Федерального закона исчезло упоминание о ловчих птицах. Таким образом, Совет Федерации использует *право отклонения законопроекта не для окончательного его блокирования, но для корректировки, казалось бы, уже принятого политического решения.*

Нельзя сказать, что верхняя палата часто пользуется правом отклонения принятых Думой законопроектов, однако нельзя сказать, что это редко происходит. В данной связи ещё одним интересным фактом является то, что отношения между двумя палатами, возникающие в случае блокирования верхней палатой законопроекта, регулируются исключительно на уровне регламентов палат, но не федеральных законов³. Данный факт наталкивает на мысль о необходимости рассмотрения возможности принятия «закона о законах», где были бы описаны основные процедуры и «правила

¹ Совфед отклонил закон после призыва Матвиенко «не регулировать чушь» [Электронный ресурс] // РБК. 29.11.2017. URL: <https://www.rbc.ru/politics/29/11/2017/5a1ebda59a7947d5997cbc9d>

² Федеральный закон от 07.03.2018 № 54-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в части предотвращения жестокого обращения с животными» // Собрание законодательства Российской Федерации от 12 марта 2018 г. N 11 ст. 1589.

³ Пажетных Д.В., Колесников Е.В. Участие Совета Федерации в законодательном процессе // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 11. С. 18-23

игры», по которым принимается закон. На данный же момент, лишь в статье 105 пункте 4 Конституции России есть упоминание о согласительных комиссиях.

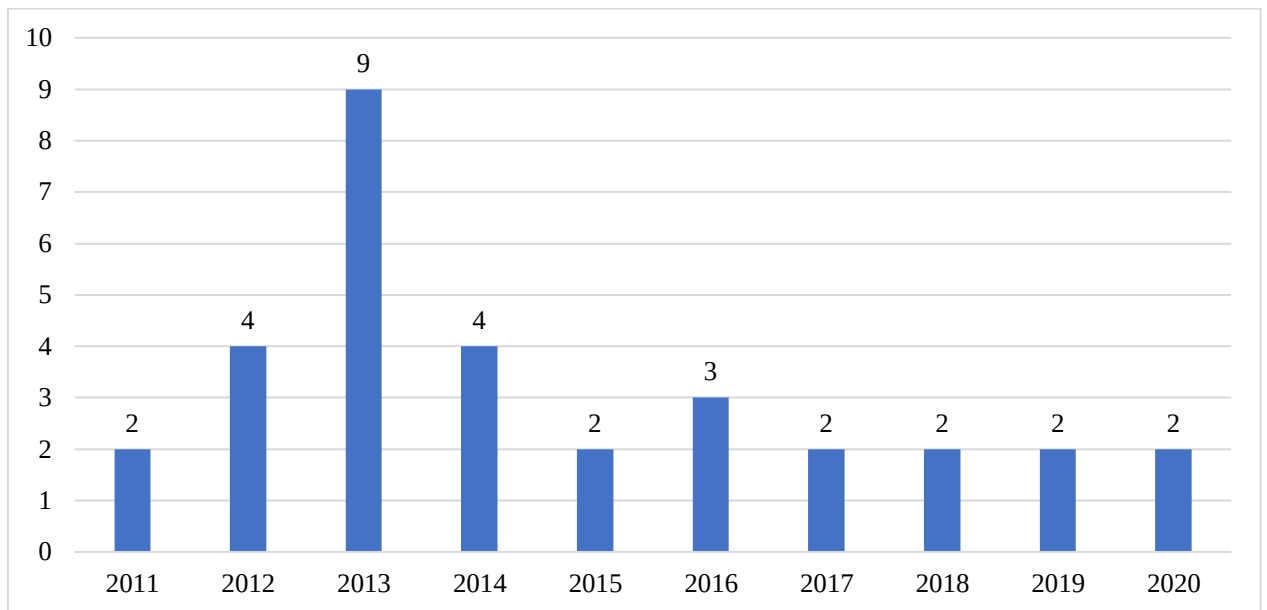


Рисунок 3.

Количество заблокированных Советом Федераций законопроектов, принятых Государственной Думой (по годам, VI – VII созывы)

Можно считать, что и в 2021 году Советом Федерации было отклонено также 2 проекта закона, один – ещё в период работы VII созыва, а второй уже после начала работы действующей Государственной Думы. Примечательно, что в последние годы верхняя палата в год отклоняет строго по два законопроекта. Однако многие из них имеют довольно широкий общественный резонанс. Например, Совет Федерации отклоняет законопроекты, связанные с законодательством о рекламе, а среди неодобренных проектов законов значится инициатива о запрете создания хостелов в жилых домах. Таким образом, Совет Федерации наращивает не только свой политический вес среди других акторов, но и показывает широким слоями населения, что верхняя палата принимает непосредственное участие в принятии политических решений, направленных на улучшение жизни граждан.

Есть возможности блокирования законопроектов и в нижней палате парламента. Причём среди них присутствуют и те, которые связаны непосредственно с парламентскими процедурами. *Отклонив законопроект по сокращённой процедуре, Государственная Дума не просто блокирует его, но и почти полностью уходит от необходимости его обсуждения.* В предыдущих параграфах уже упоминалось о «законодательных завалах», доставшихся Государственной Думе VII созыва «в наследство» от работы парламентариев предыдущих лет. Они отклонялись именно по сокращённой процедуре. При этом возникновение таких завалов связано не сколько с малым количеством пленарных заседаний, сколько с большим числом вносимых законопроектов¹.

Сокращённая процедура серьёзно экономит время парламентариев за счёт отсутствия обсуждения, однако она может быть применена лишь при ограниченном количестве случаев. Например, если законопроект был внесён в предыдущем созыве и так и не был рассмотрен, в случае повторного отсутствия представителя субъекта законодательной инициативы на пленарном заседании или при рассмотрении законопроекта в комитете². При всех ограничениях данной процедуры (например, субъект законодательной инициативы или фракция, за чьим авторством шёл законопроект могут постараться помешать принятию законопроекта), она является хорошим шансом для отклонения законопроекта фактически без обсуждения. Оппозиция сама может предоставить возможность отклонить законопроект по сокращённой процедуре, не явившись два раза на заседание комитета при обсуждении внесённого ей проекта закона. Противоречия между фракцией большинства и оппозицией по поводу применения

¹ Власенко Н.А., Залоило М.В. Состояние законодательства, уровень законодательной культуры и стандартизация законотворчества // Юридическая техника. 2016. № 10. С. 78-89

² Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22 января 1998 года № 2134-П «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» Глава 12. Статья 113. Часть 3; глава 13. Статья 118. Части 4 и 7 [Электронный ресурс] // Информационно-правовая система «Консультант Плюс». URL: <http://base.consultant.ru>

сокращённой процедуры уже возникали. На пленарном заседании 16 апреля 2013 года законопроект о перечислении стопроцентной доли собранных штрафов за нарушение правил дорожного движения в бюджеты субъектов был отклонён по сокращённой процедуре. Депутат от фракции КПРФ Н.В. Коломейцев возражал, что этот законопроект должен быть рассмотрен «в нормальном режиме», ведь именно так решил Совет Государственной Думы¹. Однако был найден контраргумент в виде отсутствия представителя субъекта законодательной инициативы на заседании (в данном случае, Законодательного Собрания республики Карелия). Сегодня парламенты субъектов нередко передают право представлять внесённые ими законопроекты коллегам из Государственной Думы своего же региона.

Однако заблокировать законопроект можно и раньше, ещё до вынесения его на рассмотрение на пленарное заседание в первом чтении. Процедура предварительного рассмотрения законопроекта предусматривает в числе прочего его проверку на соответствие 104 статье Конституции и 105 статье Регламента Государственной Думы. Если с последним проблем у субъектов законодательной инициативы обычно не возникает (статья содержит перечень документов, которые должны быть предоставлены при внесении законопроекта), то во втором случае, *грань между необходимостью предоставления заключения Правительства или его необязательностью может оказаться тонкой*. Речь идёт, в первую очередь о том, влечет ли принятие законопроекта расходы федерального бюджета. Если, по мнению профильного комитета и правового управления Государственной Думы, дополнительные расходы законопроектом предусмотрены, а в финансово-экономическом обосновании указано обратное и заключение Правительства отсутствует, то законопроект вернут инициатору. Например, проект закона фракции ЛДПР о государственной

¹ Проект федерального закона № 145439-6 «О внесении изменения в статью 46 Бюджетного кодекса Российской Федерации» [Электронный ресурс] // СОЗД. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/145439-6>

монополии на производство сахара был возвращён субъекту законодательной инициативы именно из-за позиции Правового управления, в которой зафиксированы: «...основания для получения заключения Правительства Российской Федерации в соответствии с требованиями статьи 104 Конституции Российской Федерации и пункта «д» части первой статьи 105 Регламента Государственной Думы»¹. В то же время внесение инициативы было замечено ведущими СМИ, а значит фракция получила определённый положительный медиа эффект, который мог быть полезен в непростой момент болезни лидера ². Отметим, что в период работы VII созыва субъектам законодательной инициативы было возвращено 348 проектов законов. Таким образом, Правовое управление в рамках своих полномочий также может играть роль вето-актора в законодательном процессе. Под ним мы в данном случае подразумеваем институцию, которая имеет возможность заблокировать принятие решения, но при этом сама не имеет политической воли. Это справедливо в отношении Аппарата Государственной Думы и его структурных подразделений, так как бюрократия все же в меньшей степени обладает политической волей, но может влиять на решение, а политиками, напротив, движет именно она. В ситуации усиления бюрократии существует риск, что она будет работать исключительно на воспроизведение собственной власти, а не на максимизацию управленческой эффективности³.

В целом отметим, что процедура внесения законопроекта в Государственную Думу является достаточно непростой с точки зрения технических нюансов. Соответствующий комплект составляет как минимум 5 документов (часто – больше)⁴. В начале каждого созыва возникают

¹ Ответ Правового управления на соответствие требованиям статьи 104 Конституции РФ на проект федерального закона № 89647–8 «О государственной монополии на производство и оборот сахара» [Электронный ресурс] // СОЗД. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/89647-8>

² См. например, ЛДПР внесла в Госдуму законопроект о госмонополии на сахар [Электронный ресурс] // Коммерсантъ. 17.03.2022. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/5260477>

³ Жовтун Д.Т. Политическая воля в государственном управлении // Социология власти. 2012. № 2. С. 20 – 29.

⁴ Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22 января 1998 года № 2134-П «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

ситуации, когда парламентарии вносят законодательные инициативы и допускают ошибки в документах. Как правило, так делают неопытные депутаты, которые избираются в состав палаты впервые.

Благодаря принятым поправкам в Конституцию, *депутаты получили право блокировать кандидатуры министров*. Процедура их утверждения уже была апробирована (10 ноября 2020 года прошло обсуждение и голосование по трём претендентам на посты министров и одного вице-премьера), однако все кандидатуры были утверждены нижней палатой парламента¹. При этом, такой рычаг воздействия на Правительство, в будущем может использоваться парламентом, законодательной ветвью власти в целом для укрепления своего влияния в политической системе. Данный тезис справедлив и в отношении механизма консультаций Президента с Советом Федераций по назначению на ряд должностей². Такие механизмы в долгосрочной перспективе могут способствовать возникновению если не парламентского режима в России (согласно типологии Х. Линца и А. Штепана)³, то политической системы с сильной законодательной ветвью власти.

В случае если на пленарном заседании рассматривается законопроект оппозиционной фракции, и он имеет ярко выраженную социальную направленность, то фракция большинства может не голосовать «против». *Депутаты просто отказываются от голосования, и проект закона формально блокируется не по причине отрицательного решения, а из-за отсутствия кворума*. Приоритетные законопроекты оппозиционных фракций блокируются именно посредством такой технологии. В качестве примеров можно привести отклонение инициатив, связанных с переносом

Глава 12. Статья 105 [Электронный ресурс] // Информационно-правовая система «Консультант Плюс». URL: <http://base.consultant.ru>

¹ Госдума утвердила новых министров и вице-премьера [Электронный ресурс] // ТАСС. 10.11.2020. URL: <https://n.tass.ru/politika/9962749>

² Согласно 102 статьи Конституции РФ, Совет Федерации проводит консультации по предложенным Президентом кандидатурам на должность Генерального прокурора, министров, «ведущих вопросами обороны, безопасности государства, внутренних дел, юстиции».

³ Linz J., Stepan A. Problems of democratic transition and consolidation: Southern Europe, South America, and post-communist Europe. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996.

Единого дня голосования, повышением стипендий до уровня не ниже прожиточного минимума¹. Таким образом, обвинить большинство в прямом отклонении инициативы, направленной на решение проблем людей, становится сложнее. Отметим, что данная схема не работает, если какому-либо непопулярному законопроекту нужна поддержка парламента. Так, Государственной Думе пришлось принять на себя значительный удар по вопросу повышения пенсионного возраста, изменению параметров НДС и увеличению налоговой нагрузки и др. Кроме того, бездействие при голосовании может быть и личной стратегией парламентария, позволяющей с одной стороны, избавиться от подозрений в отсутствии лояльности, а с другой – всё же выразить свою политическую позицию, отличную от мнения большинства².

Отметим, что сегодня применение политических технологий в законодательном процессе сложнее. В качестве примера можно привести *законодательный дисконтинуитет*. Под ним подразумевается «технология отклонения законодательных инициатив по истечении определённого времени без принятия законодательным органом публичного политического решения»³.

Данная процедура де-факто применялась в Российской империи. Так, Первая Государственная Дума, распущенная в 1906 году Николаем II, успела принять лишь один законопроект, который так и не был рассмотрен в Государственном Совете (верхней палате парламента). Второй созыв Государственной Думы проработал немногим дольше и после роспуска оставил «в наследство» восемнадцать законопроектов. В результате долгих

¹Проект федерального закона № 892156-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» в части установления стипендии в размере не ниже уровня прожиточного минимума» [Электронный ресурс] // СОЗД. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/892156-6>; Проект федерального закона № 476598-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты в части переноса даты единого дня голосования на второе воскресенье октября» [Электронный ресурс] // СОЗД. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/476598-7>

² Карягин М.Е. Индивидуальные стратегии голосования парламентариев: что открытые данные говорят о работе депутатов Государственной думы? // Политическая наука. 2023. № 1. С. 303–321.

³ Помигуев И.А., Алексеев Д.В. Обнуление законопроектов: принцип дисконтинуитета как политическая технология // Полис. Политические исследования. 2021. №4. С. 176 – 191.

дискуссий, Государственный Совет принял решение отказаться от их рассмотрения. Таким образом, законопроекты были «по умолчанию» отклонены. Примечательно, что среди законопроектов, принятых Второй Государственной Думой, но не рассмотренных Государственным Советом не было законопроектов, внесённых депутатами¹.

Отметим, что верхняя палата так и не поддержала дисконтинуитет. Сложилась парадоксальная ситуация: в третьем созыве Государственной Думы Российской империи дисконтинуитет существовал, а в Государственном Совете – отсутствовал. Верхняя палата продолжала рассматривать законопроекты, уже принятые нижней. В Государственной Думе дисконтинуитет никогда не был закреплён, как юридическая процедура, но де-факто правительственные инициативы нужно было вносить заново, а депутатские и вовсе не рассматривались².

Парламенты зарубежных стран активно используют дисконтинуитет. В том или ином виде процедура применяется в 13 странах³. Параметры её разнятся: она закреплена в различных документах (конституция, закон, регламент палаты), имеет или не имеет ограничения, а также тот рубеж, после которого процедура не может быть введена в действие. Например, в Германии законопроект должен быть в любом случае рассмотрен, если он уже передан в верхнюю палату⁴, а в Польше дисконтинуитет не распространяется на так называемые «народные инициативы», которые должны быть обязательно рассмотрены в течение трёх месяцев после внесения⁵. Исследования дисконтинуитета не дают однозначного ответа на вопрос о влиянии этой процедуры на законодательный процесс, однако можно утверждать, что это потенциальный рычаг давления

¹ Корф С.А. Русское государственное право. М.: Скоропечатня, 1915. 321 с.

² Кравец И.А. Конституционный дизайн, государственные преобразования и российский бикамерализм в начале XX века // Право и политика. 2018. №4. С. 60–106.

³ Shagen J. The Principle of Discontinuity and the Efficiency of the Legislative Process // The Journal of Legislative Studies. 1997. Vol. 3. P. 115-125.

⁴ Ibid., P. 115-125.

⁵ Грабовская С. Непосредственная демократия в Польше. Институт народной инициативы: комментарии de lege ferenda // Сравнительное конституционное обозрение. 2008. № 3(64). С. 27–42.

на исполнительную власть. С помощью дисконтинуитета появляется возможность заблокировать правительственный законопроект, не принимая политического решения.

В современной России дисконтинуитет отсутствует. Государственная Дума, напротив, рассматривает все инициативы, которые были внесены в предыдущие годы. Чтобы изменить ситуацию достаточно внести изменения в статью 220 Регламента, в которой сегодня закреплено правило континуитета (рассмотрение законопроекта, внесённого в предыдущих созывах, с той стадии, на которой процедура была прервана)¹.

Однако для принятия такого решения необходима *политическая воля, которая не менее важна, чем политические технологии в законодательном процессе*. Под ней мы подразумеваем целенаправленное действие, усилие политического актора, направленное на достижение политической цели или принятие необходимого для актора решения. В качестве примера проявления политической воли со стороны парламента является отклонение законопроекта «О развитии виноградарства и виноделия в Российской Федерации» несмотря на то, что он уже был подготовлен к принятию в третьем чтении². Комитет и парламентарии на пленарном заседании сочли, что правительственные поправки, внесённые в рамках процедур второго чтения, не достигают той цели, которая была поставлена изначально, а именно формирование виноградарства как отдельной отрасли и поддержка отечественных производителей вина³. Законопроект дорабатывался в течение нескольких лет, однако все же был отклонён.

* * *

¹ Постановление ГД ФС РФ от 15 декабря 2020 года «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Собрание законодательства Российской Федерации. Раздел VII. Статья 220. URL: <http://duma.gov.ru/duma/about/regulations/>

² Госдума отклонила законопроект о развитии виноделия [Электронный ресурс] // Коммерсантъ. 10.10.2019. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4119885>

³ О проекте федерального закона № 226612-7 «О развитии виноградарства и виноделия в Российской Федерации» [Электронный ресурс] // СОЗД. 18.07.2019. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/226612-7>

Парламент имеет достаточно широкий спектр технологий, который может помочь заблокировать фактически любую инициативу. Особые возможности в данном случае есть у Совета Федераций, который может не одобрить законопроект и посредством работы в согласительной комиссии изменить казалось уже принятое решение. Немало даже институциональных возможностей блокирования содержат и процедуры законодательного процесса внутри нижней палаты. При этом, существуют и такие механизмы (например, законодательный дисконтинуитет), которые не используются в современной России. Однако их применение может не только помочь эффективно блокировать законодательные инициативы, но и укрепить институциональный вес парламента. В целом, технологии блокирования могут быть более действенными инструментами в руках парламентариев.

При этом правительство и президент являются значимыми политическими акторами. В текущей ситуации президент риторическими интервенциями способен заблокировать проект закона, а правительство несогласованные решения стараются в публичное поле даже не выносить, блокируя их на этапе согласительных процедур или с помощью отрицательных официальных отзывов и заключений. При этом с учетом лояльности фракции большинства, фактически любой законопроект парламентской оппозиции может быть заблокирован. Однако по принципиальным для неё вопросам, хотя бы на уровне риторики оппозиция может оказать сопротивление.

Краткие выводы

Таким образом, в ходе исследования были проанализированы такие типы политических технологий в законодательном процессе, как технологии ускорения, замедления и блокирования принятия решений в ходе законодательного процесса.

При применении *политических технологий ускорения законодательного процесса*, политический актор заинтересован не только в

благоприятном его результате, но и в как можно более оперативном рассмотрении законодательных инициатив. *Использование процедур в качестве политических технологий* может помочь обойти некоторые этапы процесса рассмотрения законов и снять препятствия на пути прохождения законопроектов (внесение поправок, изменяющих некоторые положения проекта закона во втором чтении, ускоренное рассмотрение законопроекта по статье 119, части 8 Регламента Государственной Думы).

Ускорения принятия политических решений можно добиться не только посредством применения соответствующих технологий, но и с помощью риторики. Иногда с помощью реплик парламентарии воздействуют на законодательный процесс в решающий момент (одним из наиболее ярких примеров стала поправка В.И. Терешковой об обнулении президентских сроков В.В. Путина).

Значительную роль в обеспечении темпа продвижения законопроекта играют бюрократические структуры, обеспечивающие законодательный процесс (в особенности Совет и комитеты парламента). Именно на этих этапах часто можно как ускорить, так и замедлить прохождение законопроекта¹.

Технологии замедления законодательного процесса применяются в тех случаях, когда между политическими акторами отсутствует консенсус. При этом может быть достигнуто общее понимание необходимости принятия решения, а расхождение сторон заключено в нюансах. Длительное рассмотрение законопроекта может быть вызвано политической конъюнктурой и борьбой, а также неоднозначностью проекта закона (например, как в случае с легализацией продажи пива на стадионах). Оппозиционные депутаты часто используют замедление с целью демонстрации своей позиции, отличной от фракции большинства.

¹ Распределение технологий по стадиям/этапам законодательного процесса представлено в Приложении 2.

Сложность рассматриваемой проблемы также может быть причиной затягивания рассмотрения инициативы. Учитывая подготовку проекта закона в аппарате правительства, поиск компромиссного решения в виде согласованного между министерствами и другими политическими акторами текста законопроекта нередко занимает долгий срок (например, согласование «пятого антимонопольного пакета», регулирующего современные цифровые рынки, или разработка мер, оптимизирующих закупочную деятельность). В целом правительство нередко продолжительное время согласовывает законодательные инициативы, чтобы снять все противоречия еще до внесения законопроекта в Государственную Думу.

Президент также имеет инструменты для замедления законодательного процесса, и его мотив заключается в указании на ошибки, допущенные другими органами власти, в том числе и парламентом при разработке и рассмотрении законодательной инициативы. В последствие она должна быть доработана или от её принятия стоит отказаться.

Технологии блокирования в законодательном процессе применяются, когда возможность найти компромисс отсутствует. В таких случаях, с точки зрения политических акторов, лучше либо вообще отказаться от изменений, либо начать процесс согласования заново. В качестве примера приведем отклонённый в третьем чтении законопроект «О развитии виноградарства и виноделия в Российской Федерации». Вместо него, заблокированного на последних этапах прохождения всех процедур законодательного процесса, был внесён и принят новый текст закона, регулирующий эту же сферу.

Институт президентства в современной России настолько силен, что глава государства способен одним выступлением заблокировать казалось бы уже согласованное решение (например, законопроект, вводящий QR-коды в общественных местах). Аргументы правительства и Государственно-правового управления часто оказываются решающими при принятии решений о блокировании той или иной инициативы. Блокируя законопроект и отправляя его на доработку, Совет Федерации часто демонстрирует свою

политическую субъектность. При этом верхняя палата может повлиять на итоговое решение в рамках совместной работы с депутатами Государственной Думы в согласительной комиссии.

С точки зрения воздействия на повестку дня, технологии блокирования носят скорее негативный характер, так как они направлены на сдерживание изменения статус-кво. Более сложная для интерпретации ситуация с ускорением и замедлением. Здесь многое зависит от содержания политических решений. Когда законодательные инициативы направлены на изменение статус-кво, то речь идет о позитивной повестке (например, как в случае с мерами экономической поддержки в период пандемии коронавирусной инфекции), а если нововведения, напротив, ведут к закреплению существующих правил или политической ситуации (например, при изменениях избирательного законодательства), то имеет место негативная повестка. Отметим также, что *парламентское большинство как правило стремится сохранить статус-кво, а меньшинство старается его изменить.*

В контексте применения политических технологий в законодательном процессе *фактор политической воли играет ключевую роль.* Руководствуясь ей, политические субъекты принимают решение об использовании процедур в своих интересах, преобразовывая их в инструменты достижения политических целей, и могут изменить уже согласованное решение в последний момент.

Несомненно, с изменением Регламента, профильного законодательства, политической конъюнктуры технологии могут трансформироваться. Вместе с тем совокупность политических технологий и воли акторов, в конечном итоге, будет продолжать определять содержание законодательного процесса и то, какие решения будут приниматься по его итогам.

Глава III

ТЕХНОЛОГИИ АРГУМЕНТАЦИИ ПАРЛАМЕНТСКИХ ФРАКЦИЙ В ХОДЕ ПРИНЯТИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ В ЗАКОНОДАТЕЛЬНОМ ПРОЦЕССЕ (НА ПРИМЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ VII СОЗЫВА)

3.1. Методика исследования аргументации парламентских фракций в ходе законодательного процесса

Законодательный процесс является важной частью политики. Ключевой её элемент – политическая борьба. В рамках неё используются не только процедуры в качестве политических технологий, неформальные договорённости, но и аргументы, которые политические акторы высказывают в публичном поле. По мнению М. Фуко, именно язык является одним из наиболее значимых политических инструментов¹. Выступая с трибуны, задавая вопросы докладчикам, голосуя, они апеллируют не только к другим фракциям, правительству, но и к своему избирателю. Согласно некоторым исследованиям, выступления на пленарных заседаниях способствуют карьерному продвижению парламентариев и их переизбранию².

При анализе аргументов, целей и стратегий, применяемых фракциями при обсуждении законопроектов, в качестве эмпирической базы использовались высказывания парламентариев на пленарных заседаниях Государственной Думы. Доклады представителей правительства и их ответы на вопросы также имеют большое значение, однако следует помнить, что они не принимают участие в голосовании. Вместе с тем исполнительная власть способна воздействовать на его результат, как посредством неформальных практик и политических технологий, связанных с манипулированием процедурами законодательного процесса, так и с помощью аргументов,

¹ Фуко М. Слова и вещи. Археология гуманитарных наук / пер. с фр. СПб.: А-сэд, 1994. С. 304–319.

² Louwerse T., Van Vonna C. Moving up or down: parliamentary activity and candidate selection // The Journal of Legislative Studies. 2022. Vol. 28. № 2. P. 216-242.

которые часто содержатся в ответах на вопросы депутатов. Впрочем, и особенности аргументации парламентариев можно назвать частью большого комплекса политических технологий в законодательном процессе.

Для анализа доводов, стратегий построения аргументации был использован *дискурс-анализ*. Данный метод поможет в том числе и в прогнозировании развития парламентского дискурса. Так, видя аргументацию большинства, мы можем предсказать и контраргументы меньшинства¹. Более того, дискурс-анализ может позволить не только ответить на вопросы об используемых аргументах, темах средствах, но и пролить свет на то, *зачем* политические акторы используют такое разнообразие средств, наделенных перформативной и констативной составляющими².

Отбор кейсов, которые составили эмпирическую базу данной части исследования, помог осуществить *факторный анализ*. Он был проведен на основе методики Ю.Г. Коргунюка. Эмпирической базой для него стали материалы с официальных сайтов политических партий³. На первом этапе благодаря ему были определены проблемные вопросы, по которым позиции фракций расходятся в наибольшей степени. Им соответствуют законодательные инициативы, которые направлены на их решение. По ним фактически неизбежна дискуссия и нередко происходит поляризация голосования по линии «партия большинства – оппозиция (остальные фракции)». Анализ показал, что именно это размежевание является ключевым, и оно во многом определяет характер обсуждения в рамках законодательного процесса. Причем речь идет не только о политическом размежевании, но и о социально-экономическом. «Партия власти» зачастую

¹ Ван Дейк Т. Язык. Познание. Коммуникация. М.: Прогресс, 1989; Кин Д. Демократия и декаданс медиа / пер. с англ. М., 2015. С. 51.

² Луман Н. Реальность массмедиа / пер. с нем. А. Ю. Антоновского. М., Праксис, 2005. С. 66–68.

³ Коргунюк Ю.Г. Концепция размежеваний и теория проблемных измерений: точки пересечения // Полис. Политические исследования. 2019. № 6. С. 95–112.

выступает в поддержку либерально-рыночных инициатив¹, тогда как оппозиция апеллирует к плановой экономической модели, распределительной экономике, социальной справедливости.

Исследование размежеваний восходит к трудам С. Роккана и С. Липсета. С их точки зрения историю Западной Европы определили четыре базовых размежевания: «государство – церковь», «город – деревня», «центр – периферия», «собственники - рабочие»². При этом авторы не дают четкого определения понятию «размежевания». Некоторые ученые более позднего времени отождествляли его с «проблемными измерениями». Это представляется не совсем верным, так как Й. Бадж под проблемными измерениями подразумевал направления, которые являлись критериями для оценки содержания партийных платформ³. Среди обозначенных критериев были «государственная политика (политическая система)», «благосостояние и качество жизни», «экономика»⁴.

Однако немецкий учёный А. Рёммеле, классифицируя размежевания, выделял социальные и политические расколы. Последние представляют собой совокупность установок и моделей поведения, присущих социальной группе⁵. Из отечественных исследователей, развивавших данную концепцию, также отметим М.В. Ильина, который поставил важную проблему: возможно ли сегодня возникновение принципиально новых по своей сути размежеваний⁶? Он выдвинул гипотезу о том, что грядущая поляризация будет строиться на противостоянии между глобальным и локальным.

¹ Алексеев Д.В., Коргунюк Ю.Г., Помигуев И.А. Размежевания в российском законодательном процессе: опыт факторного и дискурс-анализа // Дискурс-Пи. 2022. Т. 19. № 3. С. 10–35.

² Lipset S.M., Rokkan S. Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignments. The West European Party System. Oxford: Oxford University Press, 1967. P. 1–64

³ Budge, I. The internal analysis of election programmes. In Budge I., Robertson D., Heath D. (eds). Ideology, Strategy and Party Change: Spatial Analyses of Post-War Election Programmes in 19 Democracies. 1987. P. 15–38.

⁴ Коргунюк, Ю.Г. Концепция размежеваний и теория проблемных измерений: точки пересечения // Полис. Политические исследования. 2019. № 6. С. 95–112.

⁵ Rommele A. Cleavage structure and party system in East and Central Europe. In Lawson R. (ed.). Cleavage, parties and voters: Studies from Bulgaria, the Czech Republic, Hungary, Poland and Romania. Praeger, 1999. 393 p.

⁶ Ильин М.В. Переоткрытие размежеваний? Эволюционная трактовка кливиджей Роккана-Липсета и других разделений [Электронный ресурс]. URL:

В контексте данного исследования размежевания можно определить как точки противостояния между фракциями, которые могут иметь потенциал социального конфликта. Важно отметить и то, что через размежевания социальные группы определяют собственную идентичность, и что самое главное – выбранная в рамках размежевания «сторона» помогает избирателю понять, какая из политических сил в большей степени выражает его интересы.

Одно из ключевых размежеваний в рамках законодательного процесса – это противостояние между партией большинства и оппозиционными силами. О нём в своих работах писал Ю.Г. Коргунюк, выделяя также три конфликтных измерения: системное, авторитарно-демократическое и социально-экономическое¹. Однако с точки зрения методологии главной его заслугой стал перенос фокуса со значимости социально-политических проблем на позиции партий по ним. В центре внимания настоящей работы находится законодательный процесс, соответственно, исследовались аргументы и позиции фракций по проектам законов, связанных с проблемами, размежевания по которым оказались наиболее значительными между партией большинства и парламентской оппозицией.

Как уже было упомянуто, в рамках данного исследования особое внимание уделено тем законопроектам, которые вызвали оживленные дискуссии между политическими партиями. Посредством факторного анализа рассматривалось то, как отражались эти обсуждения в публичных выступлениях политиков и в программах партий. С помощью дискурс-анализа, были проанализированы дискуссии на пленарных заседаниях (зафиксированы в стенограммах), по ряду кейсов.

https://www.researchgate.net/publication/350911341_Pereotkrytie_razmezevanij_Evolucionnaa_traktovka_klividzei_Rokkana-Lipseta_i_drugih_razdelenij

¹ Коргунюк Ю.Г. Концепция размежеваний и теория проблемных измерений: точки пересечения // Полис. Политические исследования. 2019. № 6. С. 95–112.

Позиции политических акторов по проблемным вопросам были оценены по шкале от «-5» (резко негативное отношение) до «5» (однозначная поддержка), «0» - «центристская» позиция. Полученные данные подверглись анализу. В результате его выполнения были вычленены вопросы, по которым размежевания между «партией власти» и парламентской оппозицией имели место. Их можно назвать точками противостояния, которые конституируют политическое измерение законодательного процесса.

Таблица 2.

Точки противостояния по линии «партия власти» - парламентская оппозиция по результатам факторного анализа в Государственной Думе VII созыва (составлено Ю.Г. Коргунюком)

	Единая Россия	КПРФ	СР	ЛДПР	Факто рные счета
Всенародное избрание глав местного самоуправления	-5	5	5	5	-1,145
Введение государственной монополии на производство алкоголя и табака	-5	5	5	5	-1,145
Возвращение к прежнему пенсионному возрасту	-5	5	5	5	-1,145
Возвращение к бюджетному финансированию медицины и образования	-5	5	5	5	-1,145
Возвращение к системе государственных пенсий и солидарной пенсионной системе	-5	5	5	5	-1,145
Изменение избирательного законодательства в интересах «партии власти» ¹	-5	5	5	5	-1,145
Снижение (ликвидация) НДС	-5	5	5	5	-1,145
Перенос Единого дня голосования	-5	5	5	5	-1,145
Ратификация 20-й статьи Конвенции ООН	-5	5	5	5	-1,145
...	...	...	...	...	...
"Мусорная" реформа	5	-5	-5	-5	1,928
Закон о едином регистре населения	5	-5	-5	-5	1,928

¹ В данном случае речь идет о целом направлении законодательных инициатив. Едва ли не каждую парламентскую сессию в избирательное законодательство вносятся изменения, имеющие, как правило, целью создать режим максимального благоприятствования для «партии власти».

Практика многодневного голосования	5	-5	-5	-5	1,928
Сохранение курортного сбора	5	-5	-5	-5	1,928

Опираясь на результаты проведенного анализа, были отобраны кейсы, соответствующие следующим критериям:

- внесение и рассмотрение законодательной инициативы в рамках точки противостояния, которая не только может существенно изменить правовое поле, но и повлиять на экономическую ситуацию и жизнь людей;

- поляризация голосования по исследуемой законодательной инициативе в первом чтении;

- наличие развернутой дискуссии в рамках процедуры рассмотрения инициативы (особенно в первом чтении). Оно имеет особое значение, так как именно здесь инициатива рассматривается концептуально.

Безусловно, законодательные инициативы вносились далеко не в рамках всех точек противостояния. Кроме того, для большей репрезентативности исследования были рассмотрены законопроекты, внесенные как фракцией «Единая Россия», так и парламентской оппозицией. Так как у первых в VII созыве было конституционное большинство, то исход голосования довольно предсказуем, однако представляется важным зафиксировать, какие аргументы выдвигают различные политические акторы и какие используют риторические средства.

Вносимые фракциями законопроекты, поляризующие парламентский дискурс, так или иначе, связаны с двумя сферами: внутривнутриполитической и бюджетно-налоговой политикой. Соответственно в исследовании были рассмотрены проекты законов, так или иначе трансформирующие общественные отношения в рамках этих сфер. Таким образом, был проведён дискурс-анализ четырёх проектов законов: два из них были приняты, но оппозиция голосовала «против», а ещё две инициативы, внесенные оппозицией, были заблокированы фракцией большинства.

Таблица 3.

Рассматриваемые в рамках дискурс-анализа обсуждения законодательных инициатив

	Бюджетно-налоговая сфера	Внутриполитическая сфера (затрагивают интересы парламентских партий)
Фракция большинства - «за», оппозиция – «против»	<i>Сохранение курортного сбора</i> (№ 169585-7 «О проведении эксперимента по развитию курортной инфраструктуры в Республике Крым, Алтайском крае, Краснодарском крае и Ставропольском крае»)	<i>Практика многодневного голосования</i> (№ 47830-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в части проведения голосования в течение трех дней))
Фракция большинства - «против», оппозиция – «за»	<i>Снижение (ликвидация) НДС</i> (рассматривались как альтернативные - № 918286–7 «О внесении изменения в Налоговый кодекс Российской Федерации в части оптимизации ставок налога на добавленную стоимость в целях восстановления и развития потенциала экономики Российской Федерации»; № 903200-7 «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации от 05.08.2000 № 117-ФЗ»	<i>Перенос Единого дня голосования (ЕДГ)</i> (№ 471205-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части установления дня голосования в ходе выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации)»; № 545087-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»; № 476598-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты в части переноса даты единого дня голосования на второе воскресенье октября» (законопроекты по этому вопросу рассматривались как альтернативные)

Данные законопроекты соотносятся с ранее обозначенными критериями. Все инициативы соответствуют точкам противостояния, обозначенным в таблице 3 (показатели соответственно -1,145 и 1,928). Поляризация голосования также имела место, как и развернутая дискуссия, что подтверждает объем собранной эмпирической базы (см. Приложение 1).

Для того чтобы более явно выявить различия между аргументацией власти и оппозиции, частью эмпирической базы стали те кейсы, в рамках которых все фракции меньшинства вносили законодательные инициативы. При их рассмотрении использовалась процедура альтернативного рассмотрения законопроектов, то есть с одним содокладом от комитета и единой дискуссией одновременно по нескольким инициативам, касающихся одной темы¹. Именно по такой процедуре были рассмотрены законопроекты по переносу Единого дня голосования.

Отметим, что далеко не все инициативы, вызвавшие общественный резонанс, повлекли за собой поляризацию мнений и голосований в Государственной Думе. Так, рассмотрение Федерального закона «Об иностранных агентах» не вызвало ожесточенной дискуссии в парламенте. В первую очередь это связано со стремлением всех фракций в парламенте придерживаться «курса Президента России»². В то же время оппозиция часто выступает против внесения изменений в избирательное законодательство, особенно если они противоречат их интересам. Многие на первый взгляд спорные инициативы не затрагивают интересы партий непосредственно.

Говоря о методологии проведённого дискурс-анализа отметим, что при её составлении было использовано сразу несколько методик и концепций. В их числе теории дискурса Э. Лакло и Ш. Муфф, критический дискурс-анализ, анализ аргументов М. Скривена. На их основе была разработана методика исследования особенностей аргументации, методов и дискурсивных стратегий политических акторов законодательного процесса, а также сделана попытка выявить мотивы, которые стоят за их применением.

¹ Постановление ГД ФС РФ от 15 декабря 2020 года «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». Глава 13. Статья 119. Часть 3 [Электронный ресурс] // Собрание законодательства Российской Федерации. URL: <http://duma.gov.ru/duma/about/regulations/>

² Панов П.В., Сулимов К.А. Партия власти и системная оппозиция в Государственной Думе: конвергенция публичной риторики // *Ars Administrandi* («Искусство управления»). 2021. № 13(4). С. 516-535.

Согласно Э. Лакло и Ш. Муффа дискурс конституируется множеством артикуляций. Он состоит из многочисленных «моментов» и «элементов»¹. При этом первые являются частью определенного дискурса, а вторые – нет. В зависимости от периода времени, определенные события, явления, тексты, реплики могут как становиться частью дискурса, так и исключаться из него. В этом смысле для настоящего исследования большую роль приобретает контекст. Например, заявления политиков в СМИ часто не имеют прямого отношения к законодательному процессу, как к строгой последовательности процедур и этапов, однако все же воздействуют на него. Кроме того, именно сфера политического, согласно Ш. Муффа, создаёт возможности для достижения консенсуса или компромисса не просто между конкурирующими группами, но и «агонистическими»². Как уже упоминалось ранее, результатом законодательного процесса является именно такой консенсус или компромисс, достигнутый определёнными инструментами³.

В рамках критического дискурс-анализа была разработана классификация возможных стратегий. Они рассматривают стратегии номинации, предикации, аргументации, перспективации и интенсификации⁴. Согласно поставленным цели и задачам в фокусе внимания исследования оказались аргументация и интенсификация. Однако категоризация принадлежности (номинация), положительная или отрицательная оценка предметов или явлений (предикация), специфическое описание событий (перспективация) также имеют значение.

Анализ аргументов М. Скривена представляет собой удобную форму анализа публичных выступлений⁵. Он должен включать в себя выделение единиц анализа, интерпретацию смысла, идентификацию выводов,

¹ Laclau E., Mouffe S. Hegemony and socialist strategy: towards a radical democratic politics. London: Verso, 1994. P. 105–107.

² Согласно Ш. Муффа, в рамках политического возможно превращение антагонистов в агонистов, а значит из врагов в соперников.

³ Муффа Ш. Политика и политическое. 2011. С. 92. URL: https://iphras.ru/uplfile/root/biblio/pp/ppy_1/6.pdf

⁴ Meyer R., Wodak R. (eds). Methods of critical discourse studies. SAGE Publishing. 3-ed edition, 2015. 252 p.

⁵ Scriven model of argumentation [Электронный ресурс]. URL: http://individual.utoronto.ca/ecolak/EBM/evidence_and_eikos/models_of_argumentation/scriven/scriven.htm#Title

рассмотрение посылов, аргументов, контраргументов и выводов, общую оценку¹. Данная методика значительно повлияла на алгоритм проводимого дискурс-анализа в рамках диссертационного исследования.

* * *

Описывая методику дискурс-анализа, разработанную для данного исследования, отметим, что на первоначальном этапе вычленяются тематики в рамках выступлений, которые парламентарии, представители правительства говорят на пленарных заседаниях. Здесь же определяется отношение говорящих к обсуждаемой теме². Согласно критическому дискурс-анализу, такие темы называются «топиками», и они являются ключевыми единицами анализа.

На втором этапе выявляются неустановленные аргументы и выводы. В данном случае речь идет о мыслях, посылах и идеях, которые не были высказаны напрямую, но подразумевались. Такие тезисы можно назвать интерпретациями того, что было фактически сказано. На этом этапе уже видны противоречия между позициями фракций по рассматриваемым инициативам, а также различия в их аргументах.

На третьем этапе рассматриваются дискуссии, проходящие в формате «вопрос – ответ». Здесь можно зафиксировать основные точки противостояния между фракциями в рамках обсуждения какой-либо законодательной инициативы и расхождения в стратегиях и подходах к аргументации по итоговым решениям как голосовать. На четвертом этапе анализируется контекст обсуждения законодательной инициативы. Под ним мы подразумеваем рассмотрение сопроводительных документов (пояснительная записка, финансово-экономическое обоснование и др.) и

¹ Романов П.В., Щепланова В.В., Ярская-Смирнова Е.Р. Женщины-террористки в интерпретативных моделях российских СМИ Дискурс-анализ газетных публикаций // Полис. Политические исследования. 2003. № 6. С. 144 – 154.

² Matytsina M.S., Prokhorova O.N., Chekulai I.V. Media construction of the immigrant's image: specifics of discourse strategies (based on the content of a Facebook group and articles in The Daily Mail) // Professional Discourse & Communication. 2020. № 2 (3). P. 23 – 44.

освещение дискуссии в СМИ. По мнению Э. Лакло и Ш. Муфф, нет ничего за пределами дискурсивных практик (хотя они могут находиться как в пределах определенного дискурса, так и вне его), а значит необходимо учитывать максимальное количество данных, которые так или иначе связаны с рассматриваемым кейсом.

С точки зрения типологизации, стратегии аргументации были операционализированы посредством классификации, данной Р. Водак и М. Мейером¹. В рамках исследования внимание было сосредоточено на стратегиях аргументации и интенсификации. Иными словами, акцент был сделан на определении исходного, подразумеваемого смысла, заложенного в высказывании (аргументе) и на силе произносимой речи, в том числе на эмоциональном заряде, заложенном в ней.

Основываясь на дискурс-анализе, выявленных способах аргументации и дискурсивных стратегиях также были сделаны предположения о целях высказываний политиков в той или иной ситуации, причем как в отношении фракции большинства, так и применительно к парламентской оппозиции.

3.2. Методы, стратегии и содержание аргументации фракции большинства и парламентской оппозиции: результаты дискурс-анализа

Благодаря использованию дискурс-анализа, а в частности выделения ключевых тем (топиков) и цитат, неустановленных аргументов и выводов по методикам М. Скривена, Р. Водак и М. Мейера зафиксировано общее и особенное в содержании аргументации фракции большинства и парламентской оппозиции, а также основные черты их риторики, используемые в парламентской дискуссии. В данном подразделе представлены результаты анализа методов, посредством которых фракция

¹ Reisigl M., Wodak R. The discourse-historical approach. In Meyer R, Wodak R.(eds). *Methods of critical discourse analysis*. 2009. P. 103 – 137.

большинства и оппозиция стремятся выстраивать аргументацию и опровергать позицию оппонента или отстаивать свою.

Параграф состоит из четырёх частей: в первых двух приведен анализ тем, акцентов, методов и дискурсивных стратегий фракции большинства, а в третьем и четвертом изложены аналогичные выводы и данные по парламентской оппозиции.

Темы и акценты в аргументации фракции большинства

Фракция «Единая Россия» отличается рациональностью аргументации. Она базируется на положениях, так или иначе связанных с бюджетной политикой. Нередко, обосновывая повышение налогов или выступая против инициатив оппозиции, которые повлекут рост расходов, фракция большинства *апеллирует именно к необходимости балансировки и стабилизации бюджетных расходов.*

Так, в случае принятия решения об эксперименте по введению курортного сбора, официальный представитель правительства фактически прямо указал на необходимость дополнительного субсидирования развития курортных объектов: «...финансирование мероприятий по развитию курортной инфраструктуры с целью создания благоприятных условий для сохранения, восстановления и развития курортов»¹ (О.С. Хацаев, статс-секретарь — заместитель Министра Российской Федерации по делам Северного Кавказа²).

Аргументы, связанные с бюджетной политикой, используются и *в случае с законопроектами оппозиционных фракций, принятие которых ведет к выпадению доходов федерального бюджета.* Такая ситуация имела место при рассмотрении проектов законов о снижении налога на

¹О проекте закона «О проведении эксперимента по развитию курортной инфраструктуры в Республике Крым, Алтайском крае, Краснодарском крае и Ставропольском крае» [Электронный ресурс] // База данных «Стенограммы заседаний Государственной Думы». 23.06.2017. URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/4692/#sel=>

² Здесь и далее приводятся должности и наименования государственных органов на момент рассмотрения законопроекта.

добавленную стоимость (НДС). В частности, депутат П.Н. Завальный заявил о контрпродуктивности снижения косвенных налогов в нынешних условиях: «...ваше предложение, конечно, можно было бы принять, но только если бы был рост экономики такой, чтобы компенсировать падение доходов на текущий период... принятие этого закона приведёт в среднесрочной перспективе к снижению доходов федерального бюджета в размере от 1 до 2 триллионов рублей к 2024 году. Вопрос: чем компенсировать?»¹ (П.Н. Завальный, «Единая Россия», председатель Комитета по энергетике). При этом парламентарий оставляет пространство для маневра, так как признает наличие условий, при которых сокращение ставки НДС возможно в долгосрочной перспективе.

Кроме того, *повышение налогов может быть обосновано и необходимостью пополнения федерального бюджета*, ведь социальные обязательства государства постоянно растут: «Основной целью повышения налога на добавленную стоимость, точнее, не повышения, а возвращения его к тем цифрам, которые были до 2004 года, являлось обеспечение исполнения майских указов Президента Российской Федерации... столь существенное сокращение доходов федерального бюджета ограничит возможности финансирования расходных обязательств государства»² (А.З. Фаррахов, «Единая Россия»). Примечательна оговорка о том, что речь идет не о повышении налогов, а о возвращении к старым параметрам налоговых ставок. Представитель фракции большинства стремится смягчить риторику.

Среди аргументов «Единой России» особое место занимает *проблематика безопасности*. Причем данная тема фигурирует не только в «профильных» законопроектах, направленных, например, на регулирование вопросов работы силовых структур или оборонно-промышленного

¹ О проектах законов «О внесении изменения в Налоговый кодекс Российской Федерации в части оптимизации ставок налога на добавленную стоимость в целях восстановления и развития потенциала экономики Российской Федерации» и № 903200-7 «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации от 05.08.2000 № 117-ФЗ» [Электронный ресурс] // База данных «Стенограммы заседаний Государственной Думы». 16.12.2020. URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/5567/>

² Там же.

комплекса, но и в «экономических» проектах законов. Таким аргументом воспользовался глава города Сочи: «...самый главный вопрос, который сегодня волнует любого гостя, любого туриста: а будет ли безопасно? Тот же город Сочи — спасибо, у нас три с половиной тысячи камер — это безопасный город, но 150 миллионов рублей в год нужно только на обслуживание»¹ (А.Н. Пахомов, мэр г. Сочи). Соображениями безопасности представители большинства в парламенте обосновывали и необходимость трехдневного голосования: «...это даёт возможность проголосовать большему количеству людей... потому что в случае пандемии это безопаснее для избирателей» (А.К. Исаев, «Единая Россия»). С помощью такой аргументации депутаты апеллируют к базовым потребностям граждан, на обеспечении которых экономить не следует.

При этом парламентарии часто увязывают безопасность с темой *комфорта граждан*. Именно удобство людей явилось еще одним аргументом представителя правительства в пользу введения курортного сбора: «...если сейчас не проводить работу по формированию комфортных условий для отдыха граждан, качественной инфраструктуры на уровне уже сложившихся мировых стандартов, то риск оттока туристов в последующем многократно возрастет»² (О.С. Хацаев, статс-секретарь — заместитель Министра Российской Федерации по делам Северного Кавказа).

К этому же аргументу единороссы апеллировали и при обсуждении перенесения Единого дня голосования: «с учётом исторических традиций и культурных особенностей в Российской Федерации днём голосования на выборах является воскресенье, общий выходной день согласно части второй статьи 111 Трудового кодекса Российской Федерации, это обусловлено прежде всего необходимостью создания наиболее комфортных и удобных

¹ О проекте закона «О проведении эксперимента по развитию курортной инфраструктуры в Республике Крым, Алтайском крае, Краснодарском крае и Ставропольском крае» [Электронный ресурс] // База данных «Стенограммы заседаний Государственной Думы». 23.06.2017. URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/4692/#sel=>

² Там же.

условий для голосования избирателей»¹ (Д.В. Ламейкин, «Единая Россия»). Оппозиция в данном вопросе также обращается к теме комфорта избирателя, однако трактует его абсолютно в другом ключе: «надо перенести день выборов на третье воскресенье марта... весна как раз пробуждает желание думать о возрождении жизни и мотивирует к походу на избирательные участки»² (Н.В. Коломейцев, КПРФ). Таким образом, как *фракция большинства, так и парламентская оппозиция могут использовать сходные аргументы, но подтвердить они будут порой противоположные позиции.*

При этом даже в случае рассмотрения законопроектов, которые предусматривают повышение налогов, фракция большинства все равно старается затронуть *тему поддержки граждан.* Особенно этим отличается Председатель Государственной Думы В.В. Володин, который нередко задает вопросы представителям Правительства или на правах модератора заседания позволяет высказывать краткие замечания. Так, во время обсуждения вопроса о курортном сборе спикер задал вопрос представителю Правительства в части распространении его на детей. Получив ответ, что согласно норме дети до 18 лет подпадают под льготную категорию, отметил важность этого положения законопроекта. В целом отметим, что *фигура Председателя Государственной Думы в VII созыве оказывала существенное влияние не только на повестку дня и возможный исход голосования, но и на ход обсуждения инициатив.*

Значимой для фракции «Единая Россия» стала и тема администрирования, а также *распределение полномочий между разными уровнями власти.* В.В. Володин, в обсуждении эксперимента о введении курортного сбора отметил необходимость того, чтобы полученные средства строго пошли в муниципалитеты на совершенствование туристической

¹ Обсуждение проектов федеральных законов о переносе Единого дня голосования [Электронный ресурс] // База данных «Стенограммы заседаний Государственной Думы». 4.02.2020. URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/5384/>

² Там же.

инфраструктуры и даже сдержанно покритиковал правительство: «...если эти деньги пойдут непосредственно муниципалитетам, тогда с них можно будет спросить. Пока, правда, это не является предметом первого чтения, что настораживает»¹. Если у доходов целевое назначение, они могут быть израсходованы более эффективно, тем более на местном уровне понятна специфика работы подобных объектов. Также представитель правительства О.С. Хацаев отметил, что целью закона является не только введение курортного сбора, но и распределение полномочий: «В законопроекте предлагается определить полномочия органов государственной власти и местного самоуправления, необходимые для его реализации...»². Примечательно, что именно в этой части, депутаты большинства при обсуждении законопроекта признавали недоработки в нем, опасаясь, что полученные доходы могут быть израсходованы не по назначению: «Если, как минимум, доля сборов не пойдет в бюджеты субъектов, то от него будет только вред»³ (К.Ф. Затулин, «Единая Россия»). Таким образом, иногда парламентское большинство может критиковать правительственные инициативы, однако достаточно сдержанно. Их замечания могут быть учтены посредством внесения поправок в законопроект в рамках процедуры второго чтения.

Отметим, что в аргументации фракции большинства также фигурирует *тема стабильности*. Чаще всего она проявляется через *обращение к привычкам людей*. Например, в случае с дискуссией по возможному переносу Единого дня голосования в качестве аргумента «против» было использовано, что «...ныне существующая дата единого дня голосования... за прошедшие годы в принципе стала уже привычной для нашего

¹ О проекте закона «О проведении эксперимента по развитию курортной инфраструктуры в Республике Крым, Алтайском крае, Краснодарском крае и Ставропольском крае» [Электронный ресурс] // База данных «Стенограммы заседаний Государственной Думы». 23.06.2017. URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/4692/#sel=>

² Там же.

³ Там же.

избирателя»¹ (Д.В. Ламейкин, «Единая Россия»). Иными словами, решения, предлагаемые оппозицией, могут иметь обратный эффект и негативно повлиять на явку. По мысли депутатов граждане, оставаясь достаточно консервативными, скептически относятся к нововведениям, поэтому лучше день голосования не переносить.

Использует фракция «Единая Россия» и *прямую критику оппозиционных фракций*. В частности, нередко звучат обвинения в безответственности и популизме: «Олег Анатольевич красноречиво завершил своё выступление: неважно, какая дата, пусть любая, но лишь бы против того, что есть. Соответственно, мотивация к тому, чтобы менять, скорее от противного и не доказывает то, что какая-то дата является лучшей»² (А.А. Авдеев, ЕР). Депутат фактически прямо указывает, что оппозиционерам важен сам факт возражения, неважно против чего. При рассмотрении законопроектов оппозиции о снижении НДС, депутат-единоросс указал на тот факт, что представитель оппозиции не пришел на заседание комитета, где рассматривался проект закона, указав на настоящую мотивацию субъекта законодательной инициативы. Кроме того, А.З. Фаррахов отметил, что «расчёты носят предполагаемый, а не расчётный характер»³. Представитель фракции «Единая Россия» с одной стороны указал на неполноту аргументации, а с другой – имеет место уход от сути обсуждаемого вопроса с помощью юридических канцеляризов.

Таким образом, фракция большинства делает упор на таких темах, как бюджетная политика, сбалансированность федерального бюджета, комфорт, стабильность и безопасность граждан, использует критику оппозиции.

¹ Обсуждение проектов федеральных законов о переносе Единого дня голосования [Электронный ресурс] // База данных «Стенограммы заседаний Государственной Думы». 4.02.2020. URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/5384/>

² Там же.

³ О проектах законов «О внесении изменения в Налоговый кодекс Российской Федерации в части оптимизации ставок налога на добавленную стоимость в целях восстановления и развития потенциала экономики Российской Федерации» и № 903200-7 «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации от 05.08.2000 № 117-ФЗ» [Электронный ресурс] // База данных «Стенограммы заседаний Государственной Думы». 16.12.2020. URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/5567/>

Методы аргументации фракции большинства

Аргументация, как парламентского большинства, так и оппозиции имеет свои особенности и общие черты. Остановимся на методах аргументации, которые использует фракция «Единая Россия».

Отметим, что в качестве одной из линий аргументации *парламентское большинство часто обращается к историческим параллелям и зарубежному опыту*. При рассмотрении законопроекта о курортном сборе, депутаты апеллировали как к советскому прошлому, так и к примерам из иностранных юрисдикций: «Раньше, в советское время, у нас был курортный сбор, и сейчас он есть, например, в Республике Беларусь и в других странах, в Америке он есть в двадцати двух штатах — это как бы субъектовый, так будем говорить, сбор»¹ (Р.В. Кармазина, «Единая Россия»). Таким образом, парламентарий говорит о практике такого сбора как об общепринятой. Следовательно, она и у нас в стране может дать положительный результат.

В ходе дискуссии по вопросу о трехдневном голосовании В.В. Володин в ответ на аргумент представителя фракции КПРФ и возможном создании рисков революционной ситуации парировал историческими примерами: «Потеряли империю из-за революции, а потом как раз ровно из-за того, что была коррумпированная верхушка КПСС и не было ей доверия, потеряли страну... Что вы так? 91-й год — 20 миллионов в партии, и их проигнорировали, выбросили! Поэтому не надо нас заводить...»². Председатель Государственной Думы высказался эмоционально, что довольно нетипично для представителей фракции большинства.

Нередко для укрепления собственных позиций и даже в качестве дополнительного аргумента *парламентское большинство обращается к позициям других органов власти*. Упоминание в конце выступления о том,

¹ Там же.

² О проекте федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в части проведения голосования в течение трех дней) [Электронный ресурс] // База данных «Стенограммы заседаний Государственной Думы». 15.07.2020. URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/5494/>

что позиции правительства, профильного министерства, Счетной палаты, подтверждают точку зрения фракции большинства, является распространенным окончанием доклада по законопроекту. К двум рассмотренным в рамках данного исследования законопроектам, которые были внесены оппозицией, правительство представило отрицательные заключения. В обоих случаях оно апеллировало к отсутствию внятных положений о компенсации выпадающих доходов федерального бюджета, а также указывало на недостаточную проработанность законодательных инициатив (в частности на то, что сокращение ставки НДС необязательно приводит к снижению цен и на отсутствие реальных аргументов наличия негативных эффектов проведения выборов во второе воскресенье сентября).

Отметим, что в целом исполнительная власть в большей степени обращается к рациональным аргументам. Риторика представителя правительства О.С. Хацаева в выступлении и дискуссии по инициативе об эксперименте по введению курортного сбора носила подчеркнуто бюрократический характер и была насыщена соответствующими оборотами: «проработает вопрос», «предмет регулирования другой нормы», «считаем целесообразным». При этом он старался уходить от провокаций, не повышая градус дискуссии:

- «Вот читаю заголовок: жители Венеции выступили за ограничение числа туристов в городе... Я правильно понимаю, что правительство ищет ответ на тот же вопрос, который задают себе венецианские власти?» (О.В. Шеин, «Справедливая Россия»);

- Нет, мы не ищем ответ на вопрос в такой редакции»¹ (О.С. Хацаев, статс-секретарь — заместитель Министра Российской Федерации по делам Северного Кавказа).

¹ О проекте закона «О проведении эксперимента по развитию курортной инфраструктуры в Республике Крым, Алтайском крае, Краснодарском крае и Ставропольском крае» [Электронный ресурс] // База данных «Стенограммы заседаний Государственной Думы». 23.06.2017. URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/4692/#sel=>

Он также сдержанно реагировал на замечания депутатов фракции большинства. Например, О.С. Хацаев указал на справедливость замечания о необходимости включить в закон положения о направлении части средств, полученных от курортного сбора, в муниципалитеты. Согласно уже принятому закону, все полученные средства направляются в бюджет субъекта. Вероятно, часть денег потом будет распределена по муниципалитетам. Вместе с тем, анализ подтверждает *единство позиций Правительства и фракции большинства по большому спектру вопросов*. Депутатский корпус, комитеты при формулировании решений всегда учитывают позиции правительства и Государственно-правового управления (подробнее об этом см. главу 2).

Однако «Единая Россия», в том числе и в VII созыве иногда действовала более тонко. Фракция большинства могла не только использовать рациональные аргументы или критиковать оппозицию, но и *уступать ей в некоторых вопросах*. При рассмотрении во втором чтении законопроекта о трехдневном голосовании представитель фракции «Единая Россия» сделала акцент на расширении возможностей влияния на избирательный процесс политических партий и упоминает это положение в первую очередь: «...предлагается предоставить политическим партиям возможность досрочного прекращения полномочий членов избирательной комиссии по их мотивированному предложению. Второе, даётся возможность проведения голосования в течение трёх дней: в этом случае не проводятся досрочное голосование и голосование по открепительным удостоверениям, даётся возможность увеличения количества избирателей»¹ (О.В. Савастьянова, Председатель комитета по контролю и регламенту). Важно обратить внимание, что акцент делается на тех положениях законопроекта, которые в большей степени соответствуют интересам

¹ О проекте федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в части проведения голосования в течение трех дней) [Электронный ресурс] // База данных «Стенограммы заседаний Государственной Думы». 15.07.2020. URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/5494/>.

оппозиционных фракций, чтобы сделать попытку уйти от резкой критики. Другой представитель фракции А.К. Исаев, защищая проект закона, предложил «совместно организовывать контроль на всех избирательных участках», признав, что процесс наблюдения над выборами в новых условиях организовать сложнее. Очевидно, что в данном случае фракция большинства будет голосовать в поддержку потенциально непопулярного решения, поэтому её представители стараются «сгладить углы». Также ей пришлось пойти на уступки относительно времени рассмотрения законопроекта. Третье чтение было перенесено на неделю, однако это не изменило результат законодательного процесса и параметры принятого решения.

Подобная *«тактика ограниченных уступок»* часто проявляется в форме *приглашения к совершенствованию законодательной инициативы во втором чтении или совместной работе над регулированием какого-либо вопроса в целом*. Именно так поступило парламентское большинство при рассмотрении инициативы о переносе Единого дня голосования: «...одним из главных достижений Думы седьмого созыва является конструктивный диалог между фракциями... по многим вопросам между фракциями либо вырабатывается согласованная позиция, либо позиции очень близкие... необходимо работать в этом направлении... принятие какого-либо из трёх законов, проекты которых представлены, было бы преждевременным»¹ (Д.В. Ламейкин, «Единая Россия»). Иными словами, большинство готово к обсуждению и даже учету позиции меньшинства, но не в принципиальных, сущностных вопросах. Тем более в данном случае никто не усомнился в необходимости единого дня голосования в принципе. Это говорит о том, что даже при отсутствии компромисса между большинством и меньшинством, парламентарии мыслят в сходных категориях, а значит они всегда рано или

¹ О проектах законов «О внесении изменения в Налоговый кодекс Российской Федерации в части оптимизации ставок налога на добавленную стоимость в целях восстановления и развития потенциала экономики Российской Федерации» и № 903200-7 «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации от 05.08.2000 № 117-ФЗ» [Электронный ресурс] // База данных «Стенограммы заседаний Государственной Думы». 16.12.2020. URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/5567/>

поздно приходят к общему знаменателю. В целом же тема эксперименты с единым днём голосования являются скорее политическим мейнстримом, характерным не только для президентских, но и для парламентских режимов¹.

Отметим, что оппозиция была приглашена к дальнейшему обсуждению законопроекта о курортном сборе: «Все замечания и предложения, которые поступят от фракций и комитетов Государственной Думы, мы планируем внимательно вместе с вами изучить и максимально учесть ко второму чтению»² (О.С. Хацаев, статс-секретарь — заместитель Министра Российской Федерации по делам Северного Кавказа). Как уже упоминалось выше, депутат П.Н. Завальный также упомянул, что инициатива о снижении ставки НДС могла быть принята, но в других экономических условиях.

В сочетании с тем, что *большинство нередко стремится уйти непосредственно от концепции законопроекта в пользу менее раздражающих общество и оппозиционные фракции моментов*, которые зачастую не имеют существенного значения, такая тактика может быть успешной. Задача оппозиции в данном случае противоположна: сделать недостатки законопроектов фракции большинства как можно более заметными в публичной плоскости.

Кроме того, члены фракции «Единая Россия» *могут ссылаться на Регламент Государственной Думы и специфически его толковать, но, когда это соответствует их целям*. Во второй главе уже подробно анализировались политические технологии в законодательном процессе, большинство из которых связаны с использованием регламентных норм. Ссылаясь на Регламент Государственной Думы, большинство зачастую трактует этот документ довольно широко. Во время обсуждения законопроекта о трёхдневном голосовании, О.В. Савастьянова («Единая

¹ Зазнаев О.И. Фиксированная дата выборов в парламент: новый формат взаимодействия законодательной и исполнительной власти в Великобритании и Канаде // Политическая наука. 2023. № 1. С. 139–163.

² Там же.

Россия») в ответ на претензию Н.В. Коломейцева (КПРФ) указала на связанность инициативы с вопросами «...организации и проведения избирательного процесса, что ложится в логику внесённых поправок»¹. Фактически с ней можно согласиться, но под такую формулировку объективно подпадает практически весь комплекс законодательства, регулирующего выборы и частично Федеральный закон «О политических партиях». Речь идет о довольно большой сфере регулирования. Такой «ограниченный легизм» в перспективе может привести к делегитимации законодательного процесса и снижению влияния парламента на политический процесс страны в целом.

* * *

С точки зрения *стратегии интенсификации* (согласно классификации Р. Водак и М. Мейера), высказывания депутатов «Единой России» несут в себе достаточно низкий заряд иллокутивной силы. Исключениями являются монологи отдельных депутатов. Например, А.М. Макаров использует практически все дискурсивные стратегии. Кроме того, что его выступления достаточно эмоциональны (большое количество эмоционально окрашенных предложений), он активно пользуется и элементами *стратегии номинации*. Нередко в своих выступлениях депутат использует изобразительно-выразительные средства, цитаты из популярных песен, произведений М. Твена: «Вчера от имени народа опять подорожала колбаса», «Вы знаете, тут можно вспомнить Марка Твена, который писал, что самым страшным злом является статистика...»². Однако в случае с фракцией большинства – это скорее исключение. В целом, как «Единая Россия», так и Правительство

¹ О проекте федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в части проведения голосования в течение трех дней) [Электронный ресурс] // База данных «Стенограммы заседаний Государственной Думы». 15.07.2020. URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/5494/>

² О проектах законов «О внесении изменения в Налоговый кодекс Российской Федерации в части оптимизации ставок налога на добавленную стоимость в целях восстановления и развития потенциала экономики Российской Федерации» и № 903200-7 «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации от 05.08.2000 № 117-ФЗ» [Электронный ресурс] // База данных «Стенограммы заседаний Государственной Думы». 16.12.2020. URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/5567/>

апеллируют к рациональным аргументам и логике, делая ставку на содержательную сторону, лишь *иногда позволяя себя эмоциональные оценки высказываний оппонентов*. Такая тактика оправдана, так как они часто не заинтересованы в разжигании противостояния, а напротив, стараются минимизировать их в публичном поле, принимая необходимое решение посредством итогового голосования.

Основной целью фракции большинства с точки зрения применяемых методов аргументации является *не убеждение оппонентов в правильности собственных позиций, а сглаживание негатива в публичной плоскости, попутно указывая на нереалистичность контрпредложений*. Важно отметить и то, что когда посредством голосования принимаются непопулярные политические решения (показателен случай с внедрением эксперимента по курортному сбору), то парламентское большинство берет часть ответственности за них. Таким образом, парламент становится тем институтом, *важнейшая функция которого – принятие общественного негатива на себя или, как минимум, его разделение с другими органами власти*.

Темы и акценты аргументации у парламентской оппозиции

Парламентская оппозиция зачастую *апеллирует к ценностям социальной справедливости*, особенно если речь идет о рассмотрении законопроектов, увеличивающих расходы граждан или налоговую нагрузку на них. Фракции меньшинства часто *указывают на бедность россиян как следствие проводимой правительством политики*: «Сначала скажите, откуда деньги у наших граждан, которые должны отдыхать? Вы придумываете новые сборы, поборы, не отвечая на этот вопрос. Даже индексации должной нет ни пенсионерам, ни работающим, простым гражданам!»¹ (О.А. Нилов,

¹ О проекте закона «О проведении эксперимента по развитию курортной инфраструктуры в Республике Крым, Алтайском крае, Краснодарском крае и Ставропольском крае» [Электронный ресурс] // База данных

«Справедливая Россия»). С точки зрения оппозиционных депутатов, надо наоборот снижать финансовую нагрузку на граждан, учитывая стагнацию их доходов. Такой позиции придерживаются все оппозиционные фракции: «во главу угла [необходимо] ставить кошелёк населения — я считаю, в такой социально-экономической ситуации это, наверное, зря [о введении курортного сбора]» (Н.М. Харитонов, КПРФ)¹; «Мы во фракции ЛДПР не хотим отвечать за этот эксперимент, считаем его несвоевременным, непроработанным, хотя идеологически в принципе правильным»² (М.В. Дегтярев, ЛДПР). По социально острым темам фракции меньшинства зачастую выступают единым фронтом, несмотря на имеющиеся идеологические противоречия.

В подобных ситуациях, с точки зрения оппозиции, проявляется *непоследовательность фракции большинства в отношении заботы об избирателях*. На аргумент о комфорте трехдневного голосования для граждан, особенно в условиях пандемии, оппозиция парировала избирательностью в принятии решений властью: «Разве вы заботились об избирателях, когда сделали минимальный размер оплаты труда 12130, при том, что обязали носить маски на 15 тысяч рублей?»³ (Н.В. Коломейцев, КПРФ). Оппозиция, хоть и в гиперболизированной форме, обвиняет «Единую Россию» в двойных стандартах, как бы говоря, что она заботится о гражданах только когда ей выгодно. Сходную логику аргументации депутаты используют при обосновании необходимости снижения НДС: «...поднимая НДС, собирались пополнить бюджет, но при этом провели налоговый манёвр, по которому обнулили экспортные пошлины на нефть, то есть

«Стенограммы заседаний Государственной Думы». 23.06.2017. URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/4692/#sel=>

¹ Там же.

² Там же.

³ О проекте федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в части проведения голосования в течение трех дней) [Электронный ресурс] // База данных «Стенограммы заседаний Государственной Думы». 15.07.2020. URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/5494/>

фактически отказались от налогообложения экспорта углеводородов...»¹ (В.К. Гартунг, «Справедливая Россия»). Оппозиция подчеркивает, что с одной стороны парламентское большинство вроде как пополняет бюджет, чтобы эффективнее поддерживать людей, а с другой – предоставляет налоговые послабления крупным добывающим компаниям, а не обычным гражданам. Ключевой адресат идеи – потенциальный избиратель, до которого можно довести информацию также и посредством выкладывания в социальных сетях вырезок наиболее ярких моментов выступлений с трибуны Государственной Думы².

Оппозиция часто *прежде, чем предложить собственную альтернативу, довольно жестко критикует законодательную инициативу, внесенную правительством или представителями большинства, либо указывает на недостатки существующих норм*. Такая логика практически всегда проявляется, когда оппозиция представляет свои законопроекты. Например, представляя свою инициативу о снижении НДС, депутат фракции КПРФ Н.В. Коломейцев начал с заявления о невыполнении властью обещаний: «У нас неоднократно на самом высоком уровне — и в президентских посланиях, и в финансовых посланиях — были обещания снизить налоговую нагрузку. Однако напомним вам, с 1 января 2019 года вы подняли НДС на 2 процента — с 18 до 20»³. Лишь после этого парламентарий начал выдвигать аргументы в пользу снижения ставки НДС. Среди них сглаживание экономических эффектов от пандемии, снижение

¹ О проектах законов «О внесении изменения в Налоговый кодекс Российской Федерации в части оптимизации ставок налога на добавленную стоимость в целях восстановления и развития потенциала экономики Российской Федерации» и № 903200-7 «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации от 05.08.2000 № 117-ФЗ» [Электронный ресурс] // База данных «Стенограммы заседаний Государственной Думы». 16.12.2020. URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/5567/>

² См. например, TikTok депутата В.К. Гартунга. [Электронный ресурс] // TikTok. URL: https://www.tiktok.com/@valery_gartung

³ О проектах законов «О внесении изменения в Налоговый кодекс Российской Федерации в части оптимизации ставок налога на добавленную стоимость в целях восстановления и развития потенциала экономики Российской Федерации» и № 903200-7 «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации от 05.08.2000 № 117-ФЗ» [Электронный ресурс] // База данных «Стенограммы заседаний Государственной Думы». 16.12.2020. URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/5567/>

инфляции, иные возможности оптимизации расходов (например, сокращение финансирования институтов развития, банковского сектора).

По схожей структуре были построены выступления и по законопроектам о переносе Единого дня голосования: «Если посмотреть ещё более глубоко, то можно увидеть, что на многих местных довыборах фактически явка составляет в крупных городах 4 — 10 процентов, это реальная явка на избирательные участки. Легитимность власти фактически обнуляется»¹ (Н.В. Коломейцев, КПРФ); «...август — сезон отпусков, и вести агитацию практически не с кем, все люди либо на пляже, либо на даче, либо отдыхают»² (М.В. Емельянов, «Справедливая Россия»). Представители оппозиции явно подразумевают, что установление дат голосования на сентябрь имеет цель снижение явки на выборах. На этапе вопросов и ответов претензия уже звучит прямо: «Вот скажите, пожалуйста, вы намеренно держитесь так за эту дату, чтобы меньше избирателей приходило на избирательные участки? Или всё-таки правящая партия заинтересована в том, чтобы люди пришли на избирательные участки на выборы?»³ (В.А. Ганзя, КПРФ). Данный вопрос имеет оттенок риторического. Ответ прозвучал, однако цель высказывания: показать, что власть не заинтересована в высокой явке была достигнута. Также здесь определенно скрыт еще более широкий посыл — *парламентское большинство боится честной конкуренции на выборах*. Об этом же оппозиционные фракции говорят и в ходе обсуждения поправок о трехдневном голосовании: «...хотите резать хвост по частям (я о демократических выборах) — да, пожалуйста. Возьмём китайский опыт: одна партия, один путь и

¹ Обсуждение проектов федеральных законов о переносе Единого дня голосования [Электронный ресурс] // База данных «Стенограммы заседаний Государственной Думы». 4.02.2020. URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/5384/>

² Там же.

³ Там же.

сто процентная ответственность. Только тогда не забывайте: к стенке коррупционеров...»¹ (О.А. Нилов, «Справедливая Россия»).

Таким образом, *ключевой задачей оппозиции является не просто аргументированно обосновать свою законодательную инициативу, но и найти уязвимости в законопроектах большинства и указать на них.*

Значимой темой является и *поддержка отечественных производителей и предпринимателей.* В случае с проведением эксперимента по установлению курортного сбора, оппозиция указала на стагнацию внутреннего туризма, как на последствие введения нормы: «Результатом будут сжатие, схлопывание официального сегмента туризма и потери по налогам. По каким налогам? По налогам косвенным...»² (О.В. Шеин, «Справедливая Россия»). Подобные аргументы стали фундаментом для обоснования необходимости снижения налога на добавленную стоимость: «...наряду с высокими процентными ставками мы создаём заведомо неконкурентные условия для наших предприятий» (Н.В. Коломейцев, КПРФ); «НДС — это налог на добавленную стоимость, то есть, если, например, вы сырьё продаёте за рубеж, то НДС минимален, а если вы роботов делаете, то НДС будет максимален. Понятно?»³ (В.К. Гартунг, «Справедливая Россия»). Такой высокий НДС создает значительные издержки для российских предприятий, что может отрицательно сказаться, в том числе и на экспорте. Кроме того, представитель «Справедливой России» прямо говорит о *необходимости поддержки высокотехнологичных производств*, а главными выгодоприобретателями в рамках текущей налоговой системы являются добывающие компании. Таким образом, в

¹ О проекте федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в части проведения голосования в течение трех дней) [Электронный ресурс] // База данных «Стенограммы заседаний Государственной Думы». 15.07.2020. URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/5494/>

² О проектах законов «О внесении изменения в Налоговый кодекс Российской Федерации в части оптимизации ставок налога на добавленную стоимость в целях восстановления и развития потенциала экономики Российской Федерации» и № 903200-7 «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации от 05.08.2000 № 117-ФЗ» [Электронный ресурс] // База данных «Стенограммы заседаний Государственной Думы». 16.12.2020. URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/5567/>

³ Там же.

рамках существующей налоговой политики, отсутствуют стимулы для тех, кто может и готов производить готовую продукцию, а воля изменить ситуацию у парламентского большинства отсутствует. Здесь можно также усмотреть намек на *обвинение в лоббизме интересов сырьевых компаний* оппонентов (неустановленный вывод): «Естественно, это создаёт ситуацию, когда сырьё добывать выгодно, высокотехнологичные производства развивать невыгодно, и, собственно говоря, экономика наша так и идёт»¹ (В.К. Гартунг, «Справедливая Россия»).

Значимой в оппозиционном дискурсе стала *проблема администрирования и распределение полномочий между центром и регионами*. В данном случае оппозиция находится на одной стороне с фракцией большинства: «В частном секторе сегодня администрирование сборов практически невозможно — многие в своих вопросах и комментариях это учитывали, — и это даёт частникам, которые не платят сегодня вообще никаких налогов, преимущество перед так называемым белым сектором»² (М.В. Дегтярев, ЛДПР). Данная цитата указывает на еще один неустановленный аргумент: введение нового сбора может спровоцировать рост серой зоны в сфере туризма, что неизбежно сократит налоговые сборы. У оппозиции нередко возникают вопросы и к *распределению функций и исполнению их органами власти*. В частности, депутаты фракции КПРФ регулярно резко высказываются в отношении Центрального банка и Министерства финансов: «...сегодня бич нашей экономики — это то, что делает с нами Центробанк, устанавливая вот такую низкую инфляцию, искусственно созданную инфляцию, удерживая денежную массу и не давая возможности развиваться экономике»³ (В.А. Ганзя, КПРФ). Здесь

¹ Там же.

² О проекте закона «О проведении эксперимента по развитию курортной инфраструктуры в Республике Крым, Алтайском крае, Краснодарском крае и Ставропольском крае» [Электронный ресурс] // База данных «Стенограммы заседаний Государственной Думы». 23.06.2017. URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/4692/#sel=>

³ О проектах законов «О внесении изменения в Налоговый кодекс Российской Федерации в части оптимизации ставок налога на добавленную стоимость в целях восстановления и развития потенциала

парламентарий говорит не только о неэффективности деятельности финансовых институтов, но и об их стратегических ошибках. М.В. Дегтярев, при рассмотрении закона о введении курортного сбора указал на ошибочный выбор докладчика от Правительства по рассматриваемому вопросу: «Логично было бы, чтобы докладчиком был государственный институт, который отвечает за развитие туризма, а сегодня это Ростуризм, не имеющий никаких полномочий, кроме как по реализации единственной ФЦП «Развитие внутреннего и въездного туризма...»¹. Парламентарий прямо говорит о недостаточности полномочий Ростуризма, что негативно влияет на развитие туристической отрасли. Таким образом, оппозиция часто указывает на *недостатки в системе государственного управления, а сходство позиций оппозиции и большинства свидетельствует о наличии латентных противоречий между парламентом и исполнительной властью.*

Фракции меньшинства также нередко говорят о *несерьезном восприятии законодательных инициатив, которые вносятся оппозиционными депутатами*: «Уважаемые коллеги, каждый раз, когда вносится та или иная законодательная инициатива от оппозиции, находятся специалисты, которые объясняют, что она абсолютно неверна, что ни в коем случае нельзя её принимать, потому что это не приведёт к улучшению экономической ситуации»² (А.Н. Шерин, ЛДПР). При этом фракции *не только интенсивно критикуют инициативы власти, но и предлагают свои.* В качестве примера можно привести перенос Единого дня голосования (о некоторых из таких предложений было сказано выше). Среди аргументов

экономики Российской Федерации» и № 903200-7 «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации от 05.08.2000 № 117-ФЗ» [Электронный ресурс] // База данных «Стенограммы заседаний Государственной Думы». 16.12.2020. URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/5567/>

¹ О проекте закона «О проведении эксперимента по развитию курортной инфраструктуры в Республике Крым, Алтайском крае, Краснодарском крае и Ставропольском крае» [Электронный ресурс] // База данных «Стенограммы заседаний Государственной Думы». 23.06.2017. URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/4692/#sel=>

² О проектах законов «О внесении изменения в Налоговый кодекс Российской Федерации в части оптимизации ставок налога на добавленную стоимость в целях восстановления и развития потенциала экономики Российской Федерации» и № 903200-7 «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации от 05.08.2000 № 117-ФЗ» [Электронный ресурс] // База данных «Стенограммы заседаний Государственной Думы». 16.12.2020. URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/5567/>

в поддержку снижения НДС депутаты приводили альтернативные источники, посредством которых можно компенсировать выпадающие доходы федерального бюджета: «Чтобы изменить эту ситуацию, что нужно сделать? (ну прямо как перед первоклассниками выступаю) Нужно снизить налог на добавленную стоимость и отказаться от возврата НДС экспортёрам сырья» (В.К. Гартунг, «Справедливая Россия»). О.Н. Смолин (КПРФ) предложил вместо курортного сбора, напротив, ввести налог на отдых за границей: «...налог на патриотизм... не хотите ли вы вместо этого законопроекта предложить законопроект о сборе на выездной туризм, чтобы дополнительно платил не тот, кто едет в свою страну, а тот, кто едет в другие страны?»¹ Таким образом, *оппозиция делает попытку сформулировать альтернативное предложение для избирателя. Хотя с точки зрения голосования конкуренция в парламенте носит ограниченный характер, фракции меньшинства стремятся предоставить свое видение решения проблем граждан с прицелом на будущие избирательные кампании.*

Таким образом, оппозиция апеллирует к темам бедности россиян, как следствию существующей политики, поддержки отечественных производителей, проблемам распределению полномочий между органами власти. Кроме того, фракции меньшинства активно критикуют законодательные инициативы «Единой России» и правительства, предлагая собственное видение решения как экономических, так и политических проблем. При этом тематическое поле, которое они используют шире, а это свидетельствует о *более ситуативных действиях парламентской оппозиции* в ответ на аргументы партии власти.

Методы аргументации парламентской оппозиции

¹ О проекте закона «О проведении эксперимента по развитию курортной инфраструктуры в Республике Крым, Алтайском крае, Краснодарском крае и Ставропольском крае» [Электронный ресурс] // База данных «Стенограммы заседаний Государственной Думы». 23.06.2017. URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/4692/#sel=>

Парламентская оппозиция также часто в качестве аргументов использует *зарубежные практики или отечественные локальные истории успеха*. Один из таких примеров был приведен при обсуждении вопроса о курортном сборе: ««Белокуриха» в один прекрасный день собрались с городскими властями и определились по собственному вкладу в благоустройство и в социальную инфраструктуру»¹ (Н.М. Харитонов, КПРФ). На примере удачного кейса парламентарий доказывает существование иных возможностей для финансирования развития курортной инфраструктуры, в том числе апеллируя к инструментам, предоставляемым банковской системой: «Мы отдали в частные руки санаторно-курортные объекты — будьте любезны, идите в банк и берите кредиты! Почему те, кто в сельском хозяйстве занят, идут в банки, берут кредиты, в ущерб себе работают?!»² (Н.М. Харитонов). Примечательно, что при определенных условиях коммунисты готовы использовать аргументы, которые противоречат их идеологии. Это подчеркивает тезис о *ситуативном использовании тем и сюжетов, в зависимости от обсуждаемого вопроса*. Вместе с тем как коммунисты, так и другие фракции нередко прибегают к образам советского прошлого в качестве аргументов³. Присутствие «сквозных» тем (таких, как сбалансированность федерального бюджета у фракции большинства) в аргументации оппозиции гораздо меньше.

Говоря о ссылках на зарубежный опыт, фракции меньшинства используют его примерно в тех же случаях, что и «Единая Россия». Так, при обсуждении переноса даты Единого дня голосования, депутаты ЛДПР предложили поставить его в будний день, ссылаясь на американский опыт. При рассмотрении законопроектов о снижении НДС представители КПРФ апеллировали к опыту европейских стран в период пандемии

¹ Там же.

² Там же.

³ Мелешкина Е.Ю., Толпыгина О.А. Использование образов советского прошлого в риторике «Справедливой России» и ЛДПР // Политическая наука. 2023. № 1. С. 92–112.

коронавирусной инфекции: «Германия в условиях пандемии, вот сейчас, буквально полгода назад, ну, чуть меньше, с 1 июля 2020 года, в связи с пандемией снизила НДС с 19 до 16 процентов, для льготных категорий даже с 7 до 5 процентов. К чему это привело? Это привело, вообще-то, к снижению инфляции. А если учесть, что у них колоссальная помощь населению, то у них население значительно меньше чувствует последствия пандемии, чем у нас, понимаете?»¹ (Н.В. Коломейцев, КПРФ). Таким образом, обращение к зарубежному опыту является широкоупотребительным методом. В тоже время, как «Единая Россия», так и фракции меньшинства скорее приспособливают конкретные примеры под аргументы. Так они начинают звучать убедительнее, однако едва ли всерьез влияют на конечное политическое решение.

Примечательно, что *власть и оппозиция нередко по-разному, а иногда и противоположным образом могут трактовать похожие факты*. Как уже ранее упоминалось, в процессе рассмотрения законопроектов о снижении НДС представители оппозиции говорили о существующей налоговой политике, действующей в интересах сырьевых корпораций: «С граждан деньги собрали... а олигархам, прежде всего сырьевикам, — пожалуйста... Объём возмещения из бюджета НДС при экспорте сырья вырос, то есть, получается, и здесь бюджет проиграл»² (В.К. Гартунг, «Справедливая Россия»). Сравним этот тезис с оппонирующим ему высказыванием представителя фракции «Единая Россия»: «...многочисленные экспертные заключения свидетельствуют, что снижение ставки НДС может иметь — возможно — ограниченное и краткосрочное влияние на увеличение темпов экономического роста и если экономика и получит бонус, то значительная

¹ О проектах законов «О внесении изменения в Налоговый кодекс Российской Федерации в части оптимизации ставок налога на добавленную стоимость в целях восстановления и развития потенциала экономики Российской Федерации» и № 903200-7 «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации от 05.08.2000 № 117-ФЗ» [Электронный ресурс] // База данных «Стенограммы заседаний Государственной Думы». 16.12.2020. URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/5567/>

² Там же.

его часть достанется не обрабатывающим и высокотехнологичным отраслям, а нефтяному сектору, сфере услуг и импортёрам»¹ (А.З. Фаррахов).

Два приведенных высказывания – взаимоисключающие. Получается, что выгодоприобретателями в результате и низкого, и высокого НДС являются экспортеры сырья. Можно сказать, что в данном примере депутаты апеллируют к доверию слушателей, избирателей, поскольку *посредством применения сходных методов, говоря на идентичные темы, выстраивая похожую логику повествования, приходят к противоположным заключениям.*

При рассмотрении наиболее острых вопросов фракции меньшинства применяют и *провокации, задавая вызывающие вопросы.* Как уже упоминалось выше, правительство и большинство отвечают на них довольно сдержанно и рационально. Например, во время обсуждения законопроекта о курортном сборе депутат фракции КПРФ О.Н. Смолин обвинил правительство в попытке установления «налога на патриотов», людей, которые предпочитают зарубежным курортам отдых в России и поддержке де-факто иностранных стран. В ответ на предложение о взимании сбора с тех, кто предпочитает отдых за границей, представитель правительства просто сказал, что это предмет регулирования другой нормы, не имеющей отношения к рассматриваемому вопросу. Довольно жесткое сопротивление, как минимум на риторическом уровне, оказала оппозиция принятию поправок о трехдневном голосовании в рамках процедуры второго чтения. В ход пошли и обвинения в провоцировании оранжевой революции, и аргумент о необходимости финансово-экономического обоснования, и делегитимация дня голосования, и скрытый аргумент о неуважении к институту президентства: «Мало того, мы вносим поправки в законопроект, внесённый

¹ Там же.

президентом страны, понимаете?»¹ (В.К. Гартунг, «Справедливая Россия»). Большинство на столь массированную атаку отвечает согласно своим методам аргументации, включающие тактику ограниченных уступок и уход от концепции законопроекта: «...данным законом, в случае если это будет поддержано, дадим право избирательным комиссиям, организующим соответствующего уровня выборы, принимать такие решения. Мы эту норму не делаем обязывающей, обязательной...»² (О.В. Савастьянова, «Единая Россия»). Таким образом, большинство старается не поддаваться на провокации, а методично придерживается стратегии смягчения негатива в публичной плоскости в результате принятия решений.

В то же время, даже в рамках жесткой критики *оппозиция оставляет возможности для компромисса* и даже предлагает их: «Необходим эксперимент, чтобы посмотреть, как внесенные законопроектом изменения будут работать: нужно обкатать это хотя бы на каком-то, не знаю, примере»³ (В.К. Гартунг, «Справедливая Россия»). Парламентарий предлагает не совсем отказаться от вносимых изменений, но вводить их постепенно. Однако для «Единой России» это уже неприемлемая уступка, и на такие уступки они не идут.

На примере рассмотрения нормы о трехдневном голосовании можно увидеть и *апелляции оппозиции к нарушениям Регламента Государственной Думы* с указанием на слишком широкое его толкование: «Уважаемые коллеги, я предлагаю снять, исключить из сегодняшней повестки 11-й вопрос, поскольку он внесён с нарушением Регламента... в таблицу поправок № 1, рекомендуемых к принятию, внесены поправки, в корне меняющие концепцию законопроекта... Если вы что-то хотите сделать — сделайте это

¹ О проекте федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в части проведения голосования в течение трех дней) [Электронный ресурс] // База данных «Стенограммы заседаний Государственной Думы». 15.07.2020. URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/5494/>

² Там же.

³ Там же.

аккуратно, в соответствии с Регламентом. Вносите новый законопроект...»¹ (С.В. Иванов, ЛДПР). При выстраивании логики аргументации против инициативы этот аргумент был одним из основных. Большинство смогло парировать: «...Что касается трёх дней голосования, мы данным законом, в случае если это будет поддержано, дадим право избирательным комиссиям, организующим соответствующего уровня выборы, принимать такие решения. Мы эту норму не делаем обязывающей, обязательной... И ещё... мы сегодня рассматриваем не законопроект в первом чтении, когда такое обоснование требуется, а поправки к этому законопроекту»² (О.В. Савастьянова, «Единая Россия»). Приведенная относительно длинная цитата примечательна тем, что включает в себя сразу несколько методов, которыми пользуется большинство при построении аргументации. Речь идет о манипулировании нормами Регламента, уходе от концепции законопроекта и даже определенная готовность к компромиссам.

На примере рассмотрения инициативы о трехдневном голосовании мы можем увидеть, как друг с другом сталкиваются методы аргументации фракции большинства и парламентской оппозиции. Резюмируя анализ данного кейса в ходе всей диссертационной работы, отметим, что *власть и оппозиция по-разному понимают природу легитимности выборов*. «Единая Россия» исходит из критериев явки избирателей и комфорта голосующих, а оппозиция – из прозрачности правил и функционирования институтов. Хотя методы аргументации парламентского меньшинства редко могут повлиять на результат голосования, они способны стать катализатором критических дискуссий, сдерживать которые стараются представители фракции «Единая Россия».

* * *

¹ Там же.

² Там же.

В отличие от фракции большинства, *по стратегии интенсификации*, высказывания депутатов парламентской оппозиции имеют значительный иллокутивный заряд. Он системно исходит от определенных депутатов, но их значительно больше, чем у фракции «Единая Россия». К числу наиболее ярких представителей оппозиции можно причислить Н.В. Коломейцева, В.К. Гартунга, Н.М. Харитонову, О.В. Шеина, М.В. Дегтярева, В.В. Жириновского.

Депутаты фракций меньшинства используют *стратегию номинации*, то есть много эмоционально окрашенной лексики и оборотов (например, «золочёные лестницы в «Роснано», «углубляющейся кризис»). Также они широко применяют метафоры и устойчивые выражения («резать хвост по частям», «благими намерениями вымощена дорога в ад», «превалировал институт револьвера», «после того как был введён налог на воздух, вы стали меньше дышать») и риторические вопросы, которые не предполагают прямых ответов («Давайте сразу делать всё правильно! Кто нам мешает? Мы для чего здесь сидим?»). Некоторые сравнения даже были довольно развернутыми: «...по желанию нескольких футболистов самой мощной, самой богатой команды вносится инициатива, мол, будем играть теперь не полтора часа, а, допустим, четыре с половиной часа, потому что так зрителям удобно, они смогут прийти в любой момент и понаблюдать действие, — и неважно, что у ваших команд нет пяти скамеек запасных игроков»¹ (О.А. Нилов, «Справедливая Россия»). Речи оппозиции достаточно эмоциональны, с помощью парламентской трибуны они стараются апеллировать к чувствам граждан и других парламентариев.

Целью оппозиции в ходе дискуссий в рамках законодательного процесса является обращение как можно большего внимания на недостатки

¹ О проекте федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части проведения голосования в течение трех дней)». III чтение [Электронный ресурс] // «База данных «Стенограммы заседаний Государственной Думы». 21.06.2020. URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/5497/>

законодательных инициатив правительства и фракции большинства, а также демонстрация их в публичном поле. Также она пытается нарушить существующий статус-кво, но как правило эти попытки не достигают успеха.

В тоже время, к своим законопроектам, у которых изначально мало шансов на прохождение, они стремятся привлечь максимальное внимание. Инициативы оппозиции часто имеют ярко выраженный социальный характер и в том числе и популистский оттенок (например, снижение НДС). Он становится заметен, когда рассматриваются проекты законов, существенно меняющие «правила игры» в правовом поле, предварительно непроработанные совместно с другими политическими акторами. Цель такого политического действия – показать попытку заботы об избирателе и в тоже время обвинить большинство в отсутствии оной.

С точки зрения *стратегии аргументации*, оппозиция нередко предлагает альтернативные варианты решения тех задач, которые старается решить фракция большинства. Аргументация зачастую носит критический характер, с негативным отношением к предложениям парламентского большинства (*стратегия предикации*). Таким образом, *оппозиционный парламентский дискурс имеет критический, но в тоже время достаточно фрагментированный характер* из-за того, что в нем участвует несколько политических акторов. Однако по наиболее принципиальным вопросам (например, таким как избирательное законодательство и налоговая политика) они способны объединяться для совместного противостояния решениям, проводимым парламентским большинством.

Краткие выводы

По итогам проведенного анализа были выявлены схожие черты в методах и темах аргументации, к которым обращаются фракция большинства и парламентская оппозиция. Если говорить о тематиках, то речь идет прежде всего о распределении полномочий между центром и регионами, органами

власти. Кроме того, при рассмотрении кейсов было зафиксировано, что *большинство дискуссий касаются социально-экономической поддержки граждан и вопросов политической конкуренции* (в том числе избирательного законодательства). Примечательно, что и «Единая Россия», и оппозиционные фракции упоминали о необходимости передачи некоторых полномочий на региональный и муниципальный уровни. Реализацию этих предложений мы могли наблюдать спустя почти три года во время пандемии коронавирусной инфекции.

У оппонентов наблюдаются сходства и в методах аргументации. Они используют зарубежный опыт, исторические факты, статистические данные. При этом в рамках стратегии аргументации интерпретировать сходную информацию они могут совершенно по-разному, либо использовать именно те кейсы, которые в лучшей степени подкрепляют ранее высказанные тезисы. Как партия власти, так и оппозиция нередко апеллируют к нарушениям норм Регламента Государственной Думы со стороны политических конкурентов.

Необходимо отметить и склонность обеих сторон к компромиссам. Благодаря ей в парламенте нередко принимаются согласованные решения, которые являются плодом взаимодействия многих политических акторов. В каком-то смысле благодаря коммуникативным действиям, порой и невольно заинтересованные стороны находят оптимальное решение ¹. При этом парламентское большинство скорее использует «тактику ограниченных уступок» скорее как метод аргументации, а меньшинство в качестве способа политической борьбы, чтобы её мнение было учтено. Это, учитывая ограниченность технологического арсенала, можно будет преподнести как победу потенциальному избирателю.

Хотя «Единая Россия» лоббирует и проводит в своих интересах необходимые политические решения, затрудняющие деятельность других партий (трехдневное голосование), несмотря на ожесточенное сопротивление

¹ Хабермас Ю. Моральное сознание и коммуникативное действие: пер. с нем. СПб.: Наука, 2000. 382 с.

оппозиции в ходе дискуссии, в экономической политике нередко выступает в поддержку либерально-рыночных инициатив (проведение эксперимента по внедрению курортного сбора). Также в дискурсе большинства доминирует апеллирование к ценностям безопасности и комфорта. Парламентская оппозиция при рассмотрении законопроектов экономического блока часто апеллирует к ценностям справедливости.

Благодаря разработанной методике исследования удалось выявить, что главная цель фракции большинства состояла не сколько в непосредственной поддержке законопроекта, а столько в смягчении критики и негатива от потенциально непопулярных инициатив, в том числе и в публичном поле. Целью оппозиции является максимальное привлечение внимания к недостаткам законодательных инициатив фракции большинства и правительства, а также презентация своих альтернативных предложений.

Оппозиция, в отличие от фракции большинства, использует гораздо *больше изобразительно-выразительных средств, эмоциональной лексики* в рамках стратегий интенсификации и номинации. Большинство же как правило использует *рациональные аргументы*. В тоже время, оппозиция использует более широкий спектр тем, что говорит о ситуативной реакции на аргументы представителей «Единой России». Они часто прибегают к таким темам, как необходимость балансировки бюджета в сочетании с поддержкой граждан, безопасности и стабильности, а также критикуют представителей оппозиции за популизм.

В заключение отметим, что хотя в Государственной Думе VII созыва исход голосования часто был предрешен, исследовать технологии аргументации политических акторов важно, поскольку благодаря им мы можем видеть настоящие цели и даже мотивы высказываний депутатов.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

По результатам исследования гипотеза доказана. Политическими акторами востребованы и технологии ускорения, и замедления, и блокирования принятия решений в ходе законодательного процесса. При этом *парламентарии часто используют законодательные процедуры в качестве технологий, а президент, исполнительные органы власти – скорее аргументацию, риторические интервенции*. Влияние исполнительной власти и президента на законодательный процесс велико, но ресурс для укрепления авторитета парламента в политической системе существует и здесь многое зависит от воли политических акторов.

По итогам диссертационного исследования *получены следующие результаты*.

В рамках первой главы были операционализированы основные понятия работы: «закон», «законодательный процесс», «политические технологии», «политические технологии в законодательном процессе». Было раскрыто содержание дискуссий о соотношении политического и юридического измерений законодательного процесса. *Юридическая составляющая заключена в процедурах, юридической технике и грамотном оформлении принятых решений, а политическая – в процессе принятия решений, их параметрах и результате законодательного процесса*. Однако исследование показало, что процедуры также можно использовать в качестве политического инструмента.

Закон представляет собой оформленное и принятое в результате соглашений между политическими акторами решение, которое оказывает непосредственное влияние на политическое и социально-экономическое измерения жизни общества. *Законодательный процесс – это строгая последовательность этапов и процедур, а также неформальных практик и договоренностей, строго вписанных в юридические рамки, в рамках которых принимаются или отклоняются законодательные акты*. На всём его протяжении политические акторы в условиях конкуренции отстаивают

принятие наиболее предпочтительного для них варианта решения. Итогом становится компромиссное решение, которое может быть в чью-то пользу, но в целом будет учитывать интересы максимального количества политических акторов.

Посредством политических технологий акторы воздействуют на законодательный процесс. В работе рассмотрены как узкие трактовки понятия политических технологий (например, как инструментов победы на выборах), так и широкие (как совокупность инструментов, позволяющие влиять на политическую сферу). В рамках настоящего исследования политические технологии трактуются как *зонтичное понятие*, включающего в себя и избирательные технологии, и GR-технологии, и технологии построения имиджа политика, и *политические технологии в законодательном процессе*.

Неотъемлемыми свойствами политических технологий в законодательном процессе являются их *тиражируемость*, *ограниченность юридическими рамками*, а также *специфический объект воздействия* – *законодательный процесс*. Важным основанием их типологизации стала *цель их применения*. Технологии могут быть направлены на *ускорение*, *замедление* и *блокирование* принятия решений в рамках законодательного процесса.

Технологии ускорения законодательного процесса применяются если политическая ситуация требует срочных мер реагирования или политический актор обладает достаточной волей чтобы провести решение быстро, а также в случае желания парламента снизить количество инициатив, находящихся в портфеле законодательного органа. В целом, совокупность доступных технологий, возможностей и наличие политической воли создают основу для влияния на результат законодательного процесса и итоговые параметры политических решений. В качестве примера можно привести президента, который хотя и редко вносит законодательные инициативы, но его законопроекты принимаются довольно оперативно.

Правительство для ускорения законодательного процесса стремится максимально снять противоречия по инициативе, таким образом, во многом превращая её рассмотрение на пленарном заседании в формальность. Предварительная проработка осуществляется заинтересованными министерствами, парламентариями, государственными корпорациями, бизнес-ассоциациями при участии Администрации президента. Манипулирование процедурами законодательного процесса может помочь политическому актору достичь собственных целей. В частности, внесение законопроектов политическими тяжеловесами, рассмотрение закона «в первом чтении и в целом», а также во втором, и в третьем чтении на одном заседании, внесение поправок, существенно меняющих содержание законопроекта, позволяют быстрее принять закон. Немаловажно, что высокий темп продвижения помогает минимизировать негативный эффект от непопулярных инициатив в публичном пространстве.

Технологии замедления законодательного процесса применяются, когда невозможно оперативно согласовать позиции заинтересованных политических акторов, политическая конъюнктура не способствует быстрому принятию законопроекта или оппозиция стремится затянуть рассмотрение правительственных законопроектов и инициатив фракции большинства. Значительную роль в замедлении рассмотрения законодательных инициатив могут играть бюрократические органы парламента. В частности, решением Совета палаты законопроект может быть поставлен в конец повестки, и он так и не будет рассмотрен. Комитет способен «растянуть» процедуру из-за необходимости запросить позицию непарламентских акторов, а также посредством рассмотрения инициативы в многочисленных экспертных советах или на круглых столах.

С одной стороны, по некоторым законодательным инициативам действительно не просто достичь консенсуса, с другой – долгая работа над законопроектом может быть показателем его качества и согласования всех заинтересованных акторов (как, например, нередко бывает с законами,

регулирующими контрактную систему). Укрепление роли экспертных советов и подобных структур как раз может стать важной предпосылкой для роста качества законотворческого процесса¹. Долгие обсуждения инициативы подчеркивают наличие конкуренции между политическими акторами в законодательном процессе, но есть риски, что к моменту доработки он перестанет быть актуальным.

Парламентская оппозиция использует технологии замедления как инструмент выражения несогласия с принимаемыми решениями. Когда фракции меньшинства демонстративно уходят из зала заседаний, выносят каждую поправку на отдельное голосование, демонстрируя форму итальянской забастовки, это фактически можно назвать формой протестной активности. Кроме того, долгое рассмотрение резонансного законопроекта на пленарном заседании позволяет оппозиции максимизировать положительный для себя медийный эффект.

Технологии блокирования законодательного процесса применяются в случае, если достижение согласованного решения невозможно, инициатива несвоевременна или политический актор хочет подчеркнуть субъектность, не давая решению состояться. Именно с акцентом на собственной значимости связано блокирование законопроекта Советом Федерации, потому что такой инструмент позволяет по результатам работы согласительных комиссий влиять на итоговое решение, иногда существенно изменяя его параметры.

Необходимо отметить, что технологии блокирования имеют не меньшее значение, чем технологии затягивания или ускорения, поскольку именно через них можно демонстрировать собственную значимость для политической системы. Иными словами, *чем больше парламент выражает свою субъектность, тем больше его политический авторитет и влияние.*

¹ Залоило М.В. Современный законодательный процесс: от правовых тенденций к прогнозируемым сценариям развития // Теоретико-исторические правовые науки. 2023. №2, том 10. С. 39–48

В то же время, у парламента существуют довольно значительные возможности для блокирования инициатив, однако применяются они достаточно редко. Иными словами, даже потенциал имеющихся политических технологий используется парламентариями отнюдь не полностью. Кроме того, ряд инструментов можно внедрить с относительно небольшими издержками. Легализация процедуры дисконтинуитета, позволила бы парламенту получить дополнительный рычаг воздействия на правительство. Эта процедура позволит фактически отклонять законопроекты, не принимая по ним решения в публичном пространстве. Также Совет Федерации, хотя и использует свое право на блокирование законодательных инициатив, но относительно редко. Более частое задействование этого механизма позволит верхней палате укрепить свой авторитет.

Добавим, что риторика политических акторов также может способствовать блокированию законодательных инициатив. Например, именно такая ситуация имела место в случае с законопроектами по QR-кодам в общественных местах, когда президент указал на поспешность принимаемых решений. Правительство также может де-факто заблокировать проект закона, если предоставит негативный официальный отзыв или заключение. При этом парламентская оппозиция вносит законопроекты даже с такой позицией правительства, однако шансы на их принятие стремятся к нулю.

Не меньшее значение, чем сами политические технологии в законодательном процессе, имеет то, на что они направлены. Как уже говорилось выше, главным их объектом являются те решения, которые принимаются в ходе законодательного процесса, а также повестка дня парламента. Помимо инструментов большое значение имеют те аргументы, которые используют как партия большинства, так и парламентская оппозиция.

Темы, методы, аргументы, стратегии, которые использовали парламентские фракции, были исследованы посредством дискурс-анализа. Отбор кейсов для него осуществлялся по ряду критериев: факторный анализ, по результатам которого были вычленены крайние точки, где противостояние между партией большинства и оппозицией наиболее острое; наличие развёрнутой дискуссии по ней; поляризация голосования.

Методика основана на критическом дискурс-анализе, анализе аргументов М. Скривена, методологических разработках Э. Лакло и Ш. Муфф. Она позволила проанализировать аргументацию парламентских фракций на пленарных заседаниях через выделение и анализ топиков (тем) обсуждения, неустановленных аргументов и выводов, противоречий между позициями фракций, в том числе по итогам изучения дискуссии в формате «вопрос – ответ».

Говоря о сходствах по темам, отметим, что оба лагеря нередко выстраивают аргументацию вокруг социально-экономической поддержки граждан, распределения полномочий между разными уровнями и органами власти. При обсуждении вопросов избирательного законодательства и политической конкуренции дискуссия существенно ужесточается.

Если говорить о сходствах в методах и фактуре, то все фракции апеллируют к статистическим данным, историческим аналогиям и зарубежному опыту. Реже встречаются ссылки на российские «истории успеха» в качестве аргументов для принятия тех или иных решений. При этом нередко парламентские большинство и меньшинство по-разному трактуют сходные факты из-за различия целей (как, например, при обсуждении законопроектов о снижении НДС). Кроме того, большинство и меньшинство демонстрируют склонность к поиску компромиссной позиции. В то же время фракция «Единая Россия» не идет на уступки в принципиальных вопросах, предпочитая «тактику ограниченных уступок» ради создания видимости большей демократичности законодательного процесса. Парламентская оппозиция же, напротив, стремится использовать

такие возможности для влияния на скорость и принимаемые решения в ходе законодательного процесса.

Говорить о сходстве дискурсов фракции большинства и парламентской оппозиции неверно. Большинство, как правило, апеллирует к аргументам, связанным с безопасностью, поддержкой стабильности, необходимости балансирования бюджета в сочетании с сохранением тех мер поддержки граждан, которые уже были приняты. Оппозиция часто выстраивает аргументацию вокруг ценностей социальной справедливости, апеллирует к бедности россиян, вызванной проводимой экономической политикой и необходимости поддержки отечественного производителя.

Также оппозиция нередко задает яркие и провокационные вопросы представителям правительства и фракции большинства. Оппозиционные депутаты используют гораздо больше изобразительно-выразительных средств и более эмоциональную лексику, обращаясь к чувствам слушателей. Большинство же, напротив, использует рациональные аргументы, выстраивая их исходя из контекста рассматриваемой инициативы. Примечательно, что *в вопросах экономической политики большинство нередко апеллирует к либерально-рыночным ценностям, а в политических вопросах занимает довольно консервативные позиции, обращаясь к ценностям комфорта и безопасности.*

Таким образом, целью оппозиции является не только критика действий правительства или большинства, но и презентация альтернативных вариантов политических решений. У большинства цель состоит не столько в поддержке законопроектов президента, правительства или своих собственных, а в смягчении критики и негатива от потенциально непопулярных инициатив, в том числе и в публичном поле.

Подводя итоги, необходимо отметить, что воздействие исполнительной власти на законодательный процесс весьма значимо. Акцент в принятии

ключевых решений смещается в пользу немажоритарных институтов, причём эта тенденция характерна не только для России¹. Влияние президента на него практически абсолютно. Вместе с тем он не столь часто вмешивается в ход законодательного процесса и вносит относительно небольшое количество законопроектов.

Парламентарии же хотя и применяют политические технологии, всё же не в полной мере используют возможности влияния на процесс принятия решений и на исполнительную власть. Некоторые эксперты даже назвали VII созыв – Государственной Думой «спящего потенциала»². Для усиления собственного политического веса следует рассмотреть вопрос о внедрении процедуры дисконтинуитета (осуществимо с помощью поправок в Регламент Государственной Думы). Также в перспективе можно использовать процедуру назначения министров через парламент для политического торга.

В завершение отметим, что данное исследование может быть продолжено и расширено в контексте изучения связей между различными типами политических технологий и их совместного применения в законодательном процессе. Кроме того, выглядит перспективным направление использования дискурс-сетевого анализа для изучения дискурсивных и сетевых сообществ в российском парламенте³ и поиска оснований взаимодействия парламентариев за исключением членства в структурах внутри парламента.

¹ Григорьев И.С., Родионова Е.А. Отношения между легислатурами и немажоритарными институтами как предмет законодательных исследований // Политическая наука. 2023. № 1. С. 42–60

² Кынев А.В. Государственная Дума РФ VII созыва: между «Спящим потенциалом» и партийной дисциплиной // Полития. 2017. №4 (87). С. 65 – 81.

³ Мальцев А.М., Зарипов Н.А. Сети совместного законотворчества: факторы соавторства законопроектов депутатов Государственной думы VI–VII созывов // Политическая наука. 2023. № 1. С. 270–302.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

ИСТОЧНИКИ

Нормативные акты и документы

Конституция и кодексы:

1. Конституция Российской Федерации: принята всенар. голосованием 12 дек. 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ, с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 года) // Собрание законодательства РФ, 04.08.2014, N 31, ст. 4398.

2. «Бюджетный кодекс Российской Федерации» от 31.07.1998 N 145-ФЗ (ред. от 01.07.2021, с изм. от 15.07.2021, с изм. и доп., вступ. в силу с 15.07.2021) // Собрание законодательства РФ от 3 августа 1998 г. N 31 ст. 3823.

Федеральные законы:

3. Федеральный закон «О внесении изменения в статью 1 Федерального закона «О минимальном размере оплаты труда» от 07.03.2018 № 41-ФЗ. // Собрание законодательства Российской Федерации от 12 марта 2018 г. N 11 ст. 1576.

4. Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» // Собрание законодательства Российской Федерации от 13 декабря 2021 г. N 50 (часть I, II, III) ст. 8397.

5. Федеральный закон от 01.03.2020 № 47-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О качестве и безопасности пищевых продуктов» и статью 37 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 2 марта 2020 г. N 9 ст. 1139.

6. Федеральный закон от 01.04.2020 № 98-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» // Собрание законодательства Российской Федерации от 6 апреля 2020 г. N 14 (часть I) ст. 2028.

7. Федеральный закон от 01.07.2021 № 236-ФЗ «О деятельности иностранных лиц в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» на территории Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации 5 июля 2021 г. N 27 (часть I) ст. 5064.

8. Федеральный закон от 01.07.2021 № 281-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 5 июля 2021 г. N 27 (часть I) ст. 5109.

9. Федеральный закон от 02.07.2021 № 348-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О теплоснабжении» // Собрание законодательства Российской Федерации от 3 января 2022 г. №1 (части I-IV), ст. 7.

10. Федеральный закон от 02.07.2021 № 360-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». № 1100997-7 // Собрание законодательства Российской Федерации от 5 июля 2021 г. N 27 (часть II) ст. 5188.

11. Федеральный закон от 03.04.2018 № 61-ФЗ «О внесении изменений в статьи 5 и 38 Федерального закона «О рекламе» // Собрание законодательства Российской Федерации от 9 апреля 2018 г. N 15 (часть I) ст. 2032.

12. Федеральный закон от 03.07.2016 N 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 4 июля 2016 г. N 27 (часть I) ст. 4159

13. Федеральный закон от 07.03.2018 № 54-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в части предотвращения жестокого обращения с животными» // Собрание законодательства Российской Федерации от 12 марта 2018 г. N 11 ст. 1589.

14. Федеральный закон от 11.06.2021 № 184-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О газоснабжении в Российской Федерации» № 815987-7 // Собрание законодательства Российской Федерации от 14 июня 2021 г. N 24 (часть I) ст. 4202.

15. Федеральный закон от 14 декабря 2011 года «О порядке безвозмездной передачи объектов недвижимого военного имущества в собственность субъектов Российской Федерации - городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, муниципальную собственность и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 28 ноября 2011 года № 50 ст. 7365.

16. Федеральный закон от 15.10.2020 № 341-ФЗ «О внесении изменения в статью 13.20 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Собрание законодательства Российской Федерации от 19 октября 2020 г. N 42 (часть II) ст. 6528.

17. Федеральный закон от 18.07.2011 N 223-ФЗ (ред. от 01.07.2021) «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» [Электронный ресурс] // Информационно-правовая система «Консультант Плюс».

—

URL:

https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_116964/7ebde198084b87c82df00e99d34872c74b0229b7/

18. Федеральный закон от 21.11.2011 N 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Информационно-правовая система «Консультант Плюс». — URL:

http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_121895/1fff5edb8554edf5149be5e82cbb6340f23a7474/

19. Федеральный закон от 22.12.2020 № 439-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации от 28 декабря 2020 г. N 52 (часть I) ст. 8585.

20. Федеральный закон от 26.07.2017 № 197-ФЗ «О внесении изменений в статьи 14-1 и 24 Федерального закона «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» // Собрание законодательства Российской Федерации от 29 августа 2017 г. № 31 (часть I) ст. 4746.

21. Федеральный закон от 29.11.2018 № 459-ФЗ «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» // Собрание законодательства Российской Федерации от 3 декабря 2018 г. N 49 (часть II, III, IV, V, VI) ст. 7531.

22. Федеральный закон от 30 декабря 2020 «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях обеспечения комплексного развития территорий [Электронный ресурс] // СОЗД. – URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1023225-7>

23. Федеральный закон от 30.12.2020 № 482-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 4 января 2021 г. N 1 (часть I) ст. 21

24. Федеральный закон от 30.12.2021 № 444-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». // Собрание законодательства Российской Федерации от 3 января 2022 г. N 1 (часть I) ст. 13.

25. Федеральный закон от 31.07.2020 N 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 3 августа 2020 г. N 31 (часть I) ст. 5007.

26. Федеральный закон от 31.07.2020 № 267-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». // Собрание законодательства Российской Федерации от 3 августа 2020 г. N 31 (часть I) ст. 5026.

27. Федеральный закон от 31.12.2014 N 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации» (в редакции от 20 июля 2020 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации от 5 января 2015 г. N 1 (часть I) ст. 41.

28. Федеральный Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации от 16 марта 2020 г. N 11 ст. 1416.

29. Федеральный конституционный закон от 09.11.2020 № 5-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 11 ноября 2020 года № 46 ст. 7196.

Указы Президента Российской Федерации и послания Федеральному собранию:

30. Указ Президента Российской Федерации «Положение о Государственном правовом управлении Президента Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Информационно-правовая система «Консультант Плюс».

— URL:

http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_47858/b867e5d8ef41ebfcae0e6cd05a7683534cdf494e/

31. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию [Электронный ресурс] // Информационно-правовая система «Консультант Плюс». – 15.01.2020. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_342959/

32. Послание Президента Федеральному Собранию Российской Федерации [Электронный ресурс] // Официальный сайт Президента Российской Федерации. – 20.02.2019. – URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/59863>

Акты ведомств, министерств и законодательных органов власти:

33. Постановление Правительства РФ от 01.06.2004 N 260 (ред. от 30.06.2022) «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации». Порядок подготовки заключений, официальных отзывов и поправок Правительства (в ред. Постановления Правительства РФ от 29.08.2020 N 1301) [Электронный ресурс] // Информационно-правовая система «Консультант Плюс». – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_47927/36d7dc8c056797b175be1885759c8dec7aaae35d/

34. Постановление Правительства РФ от 01.06.2004 N 260 «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации» в ред. от 28 апреля 2021 г. [Электронный ресурс] // Гарант. – URL: <https://base.garant.ru/187076/>

35. Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в редакции от 19 мая 2021 года № 204-СФ «О Регламенте Совета Федераций» [Электронный ресурс] // Официальный сайт Совета Федераций. – URL: <http://council.gov.ru/structure/council/regulations/>

36. Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в редакции от 30 января 2002 года № 33-СФ «О Регламенте Совета Федераций» (в редакции от 13.04.2022) [Электронный

ресурс] // Официальный сайт Совета Федераций. – URL: <http://council.gov.ru/structure/council/regulations/32831/>

37. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 15 декабря 2020 года «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Собрание законодательства Российской Федерации. – URL: <http://duma.gov.ru/duma/about/regulations/>

38. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22 января 1998 года № 2134-П «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Информационно-правовая система «Консультант Плюс». – URL: <http://base.consultant.ru>

Иные документы (порядок работы Государственной Думы, документы, принятые фракциями, судебные постановления, рекомендации, принятые по итогам парламентских слушаний):

39. Заключение об оценке регулирующего воздействия на проект федерального закона «О внесении изменения в статью 14 Федерального закона «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Министерство экономического развития. – 2.04.2018. – URL: https://www.economy.gov.ru/material/file/54c235c4bfae540537fd77b9f4f4b02c/orv_23334.pdf

40. Положение «О Координационном совете по законотворческой деятельности и экспертно-консультативных советах фракции Всероссийской политической партии «Единая Россия» в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации от 7 ноября 2016 г. №3 [Электронный ресурс] // Официальный сайт фракции «Единая Россия» в Государственной Думе. – URL: https://er-gosduma.ru/party/coordination-council/coordination_council_regulations.pdf

41. Порядок работы Государственной Думы [Электронный ресурс] // СОЗД. – 2020. – URL: https://sozd.duma.gov.ru/events_document/B27F3EBD-C2BD-4450-854C-E8EBFC912FB9/2020

42. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 25.12.2018 N 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» [Электронный ресурс] // Информационно-правовая система «Консультант Плюс». – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_314764/

43. Рекомендации по итогам парламентских слушаний «Проблемы определения правового статуса апартаментов как объекта недвижимости». Протокол № 238 от 15 декабря 2020 года [Электронный ресурс] // Официальный сайт Совета Федераций Федерального Собрания. – URL: <http://council.gov.ru/activity/activities/parliamentary/121625/>

Проекты федеральных законов (непринятые):

44. Проект федерального закона № 1048557-6 «О внесении изменений в статьи 15 и 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» [Электронный ресурс] // СОЗД. – URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1048557-6>

45. Проект федерального закона № 144546-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об инновационном центре «Сколково» [Электронный ресурс] // СОЗД. – URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/144546-6>

46. Проект федерального закона № 145439-6 «О внесении изменения в статью 46 Бюджетного кодекса Российской Федерации» [Электронный ресурс] // СОЗД. – URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/145439-6>

47. Проект федерального закона № 17357-8 «О внесении изменений в Федеральный закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» [Электронный ресурс] // СОЗД. – URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/17357-8>

48. Проект федерального закона № 17358-8 «О внесении изменений в статью 107 Воздушного кодекса Российской Федерации и Федеральный закон «Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации» [Электронный ресурс] // СОЗД. – URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/17358-8>

49. Проект федерального закона № 207015-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «О некоммерческих организациях» [Электронный ресурс] // СОЗД. – URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/207015-7>

50. Проект федерального закона № 466977-7 «О внесении изменения в статью 31 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» [Электронный ресурс] // СОЗД. – URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/466977-7>

51. Проект федерального закона № 476598-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты в части переноса даты единого дня голосования на второе воскресенье октября» [Электронный ресурс] // СОЗД. – URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/476598-7>

52. Проект федерального закона № 590088-7 «О государственной монополии на производство и оборот этилового спирта и (или) алкогольной продукции, производимой с использованием этилового спирта (водки)». [Электронный ресурс] // СОЗД. – URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/590088-7>

53. Проект федерального закона № 635567-7 «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О недрах» по вопросам содержания лицензии на пользование недрами и внесения в нее изменений» [Электронный ресурс] // СОЗД. – URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/635567-7>

54. Проект федерального закона № 676756-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «О ветеранах» [Электронный ресурс] // СОЗД. – URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/676756-7>

55. Проект федерального закона № 680435-7 «О внесении изменений в статью 23.1 Федерального закона «О ветеранах» [Электронный ресурс] // СОЗД. – URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/680435-7>

56. Проект федерального закона № 710083-7 «Об опытной эксплуатации инновационных транспортных средств и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [Электронный ресурс] // СОЗД. – URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/710083-7>

57. Проект федерального закона № 736973-7 «О детях войны» [Электронный ресурс] // СОЗД. – URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/736973-7> (дата обращения: 26.09.2021)

58. Проект федерального закона № 745336-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты в части установления гарантий восстановления и защиты сбережений граждан Российской Федерации» [Электронный ресурс] // СОЗД. – URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/745336-7>

59. Проект федерального закона № 759159-7 «О внесении изменений в статью 16 Федерального закона «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» и статью 20 Федерального закона «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» [Электронный ресурс] // СОЗД. – URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/759159-7>

60. Проект федерального закона № 875583-7 «О внесении изменений в главу 26-2 Налогового кодекса Российской Федерации» [Электронный ресурс] // СОЗД. – URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/875583-7#bh_histras

61. Проект федерального закона № 892156-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» в части установления стипендии в размере не ниже уровня прожиточного минимума» [Электронный ресурс] // СОЗД. – URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/892156-6> (

62. Проект федерального закона № 89647-8 «О государственной монополии на производство и оборот сахара» [Электронный ресурс] // СОЗД. – URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/89647-8>

63. Проект федерального закона № 965268-7 «О ежемесячных денежных пособиях лицам, занятым ведением домашнего хозяйства, и о

внесении изменений в Федеральный закон «О минимальном размере оплаты труда» и Федеральный закон «О страховых пенсиях» [Электронный ресурс] // СОЗД. – URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/965268-7>

Документ на английском языке:

64. The Diet Law. House of Councillors, National Diet of Japan. Chapter VI. Article 56. – URL.: <https://www.sangiin.go.jp/eng/law/diet/index.htm#ChapterVI>

Материалы СМИ и электронные ресурсы

65. Александр Карелин подготовит предложение о выборах в ГД [Электронный ресурс] // Официальный сайт Государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации. – М., 2020. – 10 марта. – URL: <http://duma.gov.ru/news/47993/>

66. Бизнесу об оценке регулирующего воздействия [Электронный ресурс] // Министерство экономического развития. – URL: https://www.economy.gov.ru/material/directions/investicionnaya_deyatelnost/investklimat/ocenka_reguliruyushchego_vozdeystviya/biznesu_ob_ocenke_reguliruyushchego_vozdeystviya.html

67. В Государственной Думе обсудили особенности оформления трудовых отношений в цифровой экономике [Электронный ресурс] // Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания. – 25.01.2018. – URL: <http://duma.gov.ru/news/26028/>

68. В Государственной Думе прошли парламентские слушания по закону о социальном предпринимательстве [Электронный ресурс] // Сайт Центра социального предпринимательства и социальных инноваций. – 5.03.2019. – URL: <https://socentr.hse.ru/news/249490927.html>

69. В ОП РФ прошли нулевые чтения проекта ФЗ по внесению изменений в части ведения просветительской деятельности [Электронный ресурс] // Официальный сайт Общественной палаты Ульяновской области. –

10.12.2020. – URL: <https://opuo.ru/blog/2020/12/10/v-op-rf-proshli-nulevye-chteniya-proekta-fz-po-vneseniyu-izmenenij-v-chasti-vedeniya-prosvetitelskoj-deyatelnosti/>

70. Внутрипартийная дискуссия закрывается [Электронный ресурс] // Коммерсантъ. – 29.12.2016. – URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3184993>

71. Володин заявил о недопустимости рассмотрения резонансных законопроектов опросным путём [Электронный ресурс] // Парламентская газета. – 17.11.2020. – URL: <https://www.pnp.ru/politics/volodin-zayavil-o-nedopustimosti-rassmotrenie-rezonansnykh-zakonoproektov-oprosnymputem.html>

72. Володин попросил кабмин не задерживать заключения на проекты из ГД [Электронный ресурс] // ДУМА ТВ. – 12.11.2019. – URL: <https://dumatv.ru/news/gartung--v-protsedure-bankrotstva-nahoditsya-bolee-300-bankov>

73. Володин и Матвиенко внесли в ГД законопроект об ипотечных каникулах [Электронный ресурс] // Право.ru. – М., 2019. – 28 февраля. – URL: <https://pravo.ru/news/209546/>

74. Госдума в обязательном порядке рассмотрит по четыре законопроекта от каждой фракции [Электронный ресурс] // Парламентская газета. – 21.09.2017. – URL: <https://www.pnp.ru/politics/gosduma-v-obyazatelnom-poryadke-rassmotrit-po-chetyre-zakonoproekta-ot-kazhdoj-frakcii.html>

75. Госдума запретила судьям Конституционного суда публиковать особое мнение [Электронный ресурс] // РБК. – 27.10.2020. – URL: <https://www.rbc.ru/politics/27/10/2020/5f97dfe09a7947217a501a73>

76. Госдума отклонила законопроект о развитии виноделия [Электронный ресурс] // Коммерсантъ. – 10.10.2019. – URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4119885>

77. Госдума расчистит законодательные «завалы» к маю 2018 года [Электронный ресурс] // Российская газета – М., 2017. – 25 июля. – URL:

<https://rg.ru/2017/05/25/gosduma-raschistit-zakonodatelnye-zavaly-k-maiu-2018-goda.html>

78. Госдума теряет инициативы. Чем запомнилась весенняя сессия нижней палаты [Электронный ресурс] // РБК. – 24.07.2017. – URL: <https://www.rbc.ru/newspaper/2017/07/25/5971d45d9a7947f8fa25767b>

79. Госдума утвердила новых министров и вице-премьера [Электронный ресурс] // ТАСС. – 10.11.2020. – URL: <https://n.tass.ru/politika/9962749>

80. Государственная Дума перенесла «правительственный час» с главой Министерства экономического развития [Электронный ресурс] // Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. – 6.03.2019. – URL: <http://duma.gov.ru/news/29979/>

81. Государственная Дума приняла в третьем чтении законопроект о «регуляторных песочницах» [Электронный ресурс] // Министерство экономического развития. – 22.07.2020. – URL: https://www.economy.gov.ru/material/news/zakonoproekt_o_regulyatornyh_pesoc_hnicah.html

82. Государственная Дума утвердила новых кандидатов на посты в Правительстве [Электронный ресурс] // Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. – 10.11.2020. – URL: <http://duma.gov.ru/news/49967/>

83. Демарш российской оппозиции: ушли из Думы к президенту. [Электронный ресурс] // РИА Новости. – 14.10.2009. – URL: <https://ria.ru/20091014/188806926.html>

84. Законопроекты об обязательных QR-кодах отправят в регионы. [Электронный ресурс] // Парламентская газета. – 15.11.2021. – URL: <https://www.pnp.ru/politics/zakonoproekty-ob-obyazatelnykh-qr-kodakh-otpravlyat-v-regiony.html>

85. Законопроекты о QR-кодах останутся в архиве Госдумы. [Электронный ресурс] // Ведомости. – 17.02.2022. – URL:

<https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2022/01/17/905177-zakonoproekti-qr-kodah>

86. Кремль пообещал аннулировать поручения Путина про закон о QR-кодах. [Электронный ресурс] // РБК. – 17.01.2022. – URL: <https://www.rbc.ru/society/17/01/2022/61e539749a79471004270ee1>

87. Заседание Комитета по бюджету и налогам (1 часть). [Электронный ресурс] // Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. – 21.10.2020. – URL: <http://duma.gov.ru/multimedia/video/events/56538/>

88. Как президент России отклонял принятые парламентом законы. [Электронный ресурс] // ТАСС. – 18.06.2021. – URL: <https://tass.ru/info/11686519>

89. Коллегия Военно-промышленной Комиссии Российской Федерации [Электронный ресурс] // Официальный сайт Правительства Российской Федерации – М. – URL: <http://government.ru/department/402/events/>

90. КПРФ устроила «итальянскую забастовку» из-за встреч с избирателями [Электронный ресурс] // bbc.com. – 19.05.2017. – URL: <https://www.bbc.com/russian/news-39978858>

91. ЛДПР внесла в Госдуму законопроект о госмонополии на сахар. [Электронный ресурс] // Коммерсантъ. – 17.03.2022. – URL: <https://www.kommersant.ru/doc/5260477>

92. Лидеры списка «Единой России» возглавят комиссии партии. [Электронный ресурс] // Интерфакс. – 27.09.2021. – URL: <https://www.interfax.ru/russia/793790>

93. Лобби-бар. Не дожидаясь принятия закона о Федеральной контрактной системе, депутаты-лоббисты выводят строительство зданий и дорог за границы общественного контроля [Электронный ресурс] // Новая газета. – 23.11.2011. – URL: <https://novayagazeta.ru/economy/49575.html>

94. Минфин разошёлся с экспертами в закупках. [Электронный ресурс] // Коммерсантъ. – 17.02.2021. – URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4693467>

95. Михаил Мишустин встретился с руководством Государственной Думы и лидерами парламентских фракций [Электронный ресурс] // Официальный сайт Правительства Российской Федерации. – 26.11.2020. – URL: <http://government.ru/news/40700/>

96. Оппозиция начала «итальянскую забастовку» в Госдуме. [Электронный ресурс] // РБК. – 5.06.2021. – URL: <https://www.rbc.ru/politics/05/06/2012/5703f8969a7947ac81a68b3c>

97. Повестка заседания Комитета Государственной Думы по государственному строительству и законодательству № 235 (опросный лист) [Электронный ресурс] // Официальный сайт Комитета Государственной Думы по государственному строительству и законодательству. – URL: http://komitet2-10.km.duma.gov.ru/Novosti_Komiteta/item/25798985

98. Правительство попросило ГД рассмотреть 80 законопроектов до конца весенней сессии [Электронный ресурс] // Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. – 11.07.2018. – URL: <http://duma.gov.ru/news/27572/>

99. Председатель ГД: проекты подзаконных актов должны быть готовы уже ко II чтению законопроектов [Электронный ресурс] // ДУМА ТВ. – 24.12.2019. – URL: <https://dumatv.ru/news/volodin--proekti-podzakonnih-aktov-dolzheni-bit-gotovi-uzhe-ko-ii-chteniyu-zakonoproektov>

100. Председатель ГД призвал синхронизировать работу кабмина и парламента при реализации Послания Президента [Электронный ресурс] // Официальный сайт Государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации. – 27.04.2021. – URL: <http://duma.gov.ru/news/51368/>

101. Преимущество и недостатки новых правил проведения закупок в электронной форме обсудили в ГД [Электронный ресурс] // Официальный

сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.
– 6.11.2018. – URL: <http://duma.gov.ru/news/28698/>

102. Продажа пива переместится под трибуны [Электронный ресурс] // Коммерсантъ. – 13.12.2019. – URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4195784>

103. Путин выступил в Госдуме после предложений по выборам. Как это было [Электронный ресурс] // РБК. – 10.03.2020. – URL: <https://www.rbc.ru/textonlines/10/03/2020/5e677be89a79476d85c17e17>

104. Путин: «нулевые чтения» в ОП – механизм прямой демократии [Электронный ресурс] // РИА Новости. – 23.06.2015. – URL: <https://ria.ru/20150623/1082530400.html>

105. Путин поручил разработать план газификации с бесплатным подключением домовладений к газу [Электронный ресурс] // ТАСС. – 21.06.2021. – URL: <https://tass.ru/ekonomika/11205607>

106. Путин потребовал обойтись без «опрометчивых решений» с QR-кодами [Электронный ресурс] // РБК. – 09.12.2021. – URL: <https://www.rbc.ru/society/09/12/2021/61b202a49a79474d3b5f14fe>

107. «Пятая волна» и как с ней бороться? [Электронный ресурс] // ВЦИОМ. – 21.01.2022. – URL: <https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/pjataja-volna-i-kak-s-nei-borotsja>

108. Региональные парламенты направили замечания к закону о публичной власти [Электронный ресурс] // РБК. – 2.11.2021. – URL: <https://www.rbc.ru/politics/02/11/2021/617fe41a9a794772e8e296de>

109. «Реформа - это другое»: как Дума голосовала за повышение пенсионного возраста [Электронный ресурс] // Русская служба Би-би-си. – 2018. – URL: <https://www.bbc.com/russian/features-44889244>

110. Совфед отклонил закон после призыва Матвиенко «не регулировать чушь» [Электронный ресурс] // РБК. – 29.11.2017. – URL: <https://www.rbc.ru/politics/29/11/2017/5a1ebda59a7947d5997cbc9d>

111. Состав комиссии Правительства по законопроектной деятельности (в редакции постановления от 21 января 2020 года N 21)

[Электронный ресурс] // Официальный сайт Правительства Российской Федерации. – М. – URL: <http://government.ru/info/40496/>

112. ФАС в СМИ: пятый антимонопольный пакет планируют внести в Госдуму в сентябре 2021 года [Электронный ресурс] // Федеральная антимонопольная служба. – 02.07.2021. – URL: <https://fas.gov.ru/publications/23053>

113. ФАС: пятый антимонопольный пакет примут только после завершения дискуссий [Электронный ресурс] // ТАСС. – 3.12.2020. – URL: <https://tass.ru/ekonomika/10159719>

114. Фейковая поправка не прошла президента [Электронный ресурс] // РБК. – 18.06.2021. – URL: <https://www.rbc.ru/newspaper/2021/06/21/60cc4d5e9a7947c18d93c234>

115. Фракции ГД провели консультации с кандидатом на пост Председателя Правительства [Электронный ресурс] // Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. – 16.01.2020. – URL: <http://duma.gov.ru/news/47533/>

116. Шестой созыв Госдумы принял рекордное число законов за двадцать лет. [Электронный ресурс] // РБК. – 25.07.2016. – URL: <https://www.rbc.ru/politics/25/07/2016/5795314c9a7947daf4d5b941>

Стенограммы и хроники заседаний

117. О проекте федерального закона «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» [Электронный ресурс] // База данных «Стенограммы заседаний Государственной Думы». – 17.11.2011. – URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/3533/>

118. О проектах законов № 918286-7 «О внесении изменения в Налоговый кодекс Российской Федерации в части оптимизации ставок налога на добавленную стоимость в целях восстановления и развития потенциала экономики Российской Федерации» и № 903200-7 «О внесении изменений в

часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации от 05.08.2000 № 117-ФЗ» [Электронный ресурс] // База данных «Стенограммы заседаний Государственной Думы». – 16.12.2020. – URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/5567/>

119. О проекте федерального закона «О внесении изменений в статью 1 Федерального закона «О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима «Налог на профессиональный доход» [Электронный ресурс] // База данных «Стенограммы заседаний Государственной Думы». – 31.03.2020. – URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/5445/>

120. О проекте федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения и выплаты пенсий» [Электронный ресурс] // База данных «Стенограммы заседаний Государственной Думы». – 19.07.2018. – URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/4955/>

121. О проекте федерального закона № 47830-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в части проведения голосования в течение трех дней) [Электронный ресурс] // База данных «Стенограммы заседаний Государственной Думы». – 15.07.2020. – URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/5494/>

122. О проекте федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части проведения голосования в течение трех дней)». III чтение [Электронный ресурс] // База данных «Стенограммы заседаний Государственной Думы». – 21.07.2020. – URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/5497/>

123. О проекте федерального закона «О внесении изменений в статью 23.1 Федерального закона «О ветеранах» [Электронный ресурс] // База данных «Стенограммы заседаний Государственной Думы». – 24.03.2021. – URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/5621/>

124. О проекте федерального закона «О внесении изменения в статью 264 Уголовного кодекса Российской Федерации» [Электронный ресурс] // База данных «Стенограммы заседаний Государственной Думы». – 25.05.2021. – URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/5654/>

125. О проекте закона «О проведении эксперимента по развитию курортной инфраструктуры в Республике Крым, Алтайском крае, Краснодарском крае и Ставропольском крае» [Электронный ресурс] // База данных «Стенограммы заседаний Государственной Думы». – 23.06.2017. – URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/4692/#sel=>

126. О проекте федерального закона «О развитии виноградарства и виноделия в Российской Федерации» [Электронный ресурс] // СОЗД. – 18.07.2019. – URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/226612-7>

127. Обсуждение законопроектов об отмене обязательного технического осмотра 9 ноября 2021 года [Электронный ресурс] // База данных «Стенограммы заседаний Государственной Думы». – 09.11.2021. – URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/5713/>

128. Обсуждение законопроектов о переносе Единого дня голосования: № 471205-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части установления дня голосования в ходе выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации)»; № 545087-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»; № 476598-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты в части переноса даты единого дня голосования на второе воскресенье октября» [Электронный ресурс] // База данных «Стенограммы заседаний Государственной Думы». – 04.02.2020. – URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/5384/>

129. Обсуждение инициативы о досрочном сложении полномочий Президентом России Б.Н. Ельциным 22 января 1997 года [Электронный ресурс] // База данных «Стенограммы заседаний Государственной Думы». – 22.01.1997. – URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/2830/>

130. Парламентские слушания «Перспективы, темпы и проблемы газификации в субъектах Российской Федерации» (стенограмма) [Электронный ресурс] // Официальный сайт Совета Федераций Федерального Собрания. – 02.03.2020. – URL: <http://council.gov.ru/activity/activities/parliamentary/114302/>

131. Рассмотрение Бюджета Российской Федерации на 2019 год [Электронный ресурс] // База данных «Стенограммы заседаний Государственной Думы». – 24.10.2018. – URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/5023/>

132. Речь В.В. Жириновского от имени иностранного агента [Электронный ресурс] // База данных «Стенограммы заседаний Государственной Думы». – 19.09.2003. – URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/1425/>

133. Хроника заседания Государственной Думы 1 апреля 2020 года [Электронный ресурс] // База данных «Стенограммы заседаний Государственной Думы». – 2020. – URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/5450/>

134. Хроника заседания Государственной Думы 14 апреля 2020 года [Электронный ресурс] // База данных «Стенограммы заседаний Государственной Думы». – 2020. – URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/5453/>

135. Хроника заседания Государственной Думы 17 апреля 2020 года [Электронный ресурс] // База данных «Стенограммы заседаний Государственной Думы». – 2020. – URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/5455/>

ЛИТЕРАТУРА

Диссертации

136. Веснин, Р.М. Особенности взаимодействия Государственной Думы и Правительства Российской Федерации в законодательном процессе: дисс. канд. полит. наук: 23.00.02. М., 2006. – 179 с.

137. Золотухина Т.А. Законотворческая деятельность в Российской Федерации: теоретико-правовое исследование: автореф. дисс. ... доктор юр. Наук: 12.00.01. Белгород, 2017. 42 с.

138. Керимов, А.А. Парламентаризм в современной России: особенности становления и развития: дисс. ... канд. полит. наук: 23.00.02. – Екатеринбург, 2006. – 164 с.

139. Помигуев, И.А. Роль вето-игроков в федеральном законодательном процессе в современной России: дисс. ... канд. полит. наук: 23.00.02. – М., 2016. – 248 с.

140. Толстик, В.Ю. Иерархия источников российского права: дисс.... д. юр. Наук: 12.00.01. – Нижний Новгород, 2002. – 494 с.

141. Шувалов, И.И. Правительство Российской Федерации в законотворческом процессе: дисс. ... канд. юр. наук: 12.00.02. – М., 2003. – 188 с.

142. Шульман, Е.М.¹ Политические условия и факторы трансформации законотворческого процесса в современной России: дисс. ... канд. полит. наук: 23.00.02. – М., 2013. – 172 с.

Монографии

на русском языке:

143. Алексеев, С.С. Право: азбука - теория - философия: опыт комплексного исследования. – М.: Статут. – 1999. – 712 с.

¹ Признана иностранным средством массовой информации, выполняющим функции иностранного агента, и (или) российским юридическим лицом, выполняющим функции иностранного агента.

144. Анохин, М.Г., Гришин, О.Е. Техника, технологии, политические технологии. – Актуальные проблемы политики и политологии в России // под общ. ред. В.С. Комаровского. – М.: Изд-во РАГС, 2001. – 239 с.

145. Безруков, А.В. Парламентское право и парламентские процедуры в России: учебное пособие. 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юстицинформ, 2015. – 164 с.

146. Бирюков, Н.И., Сергеев, В.М. Становление институтов представительной власти в современной России. – М.: Агентство «Издательский сервис», 2004. – 544 с.

147. Борисов, В.И., Ильюхов, А.А., Кожанов, О.А. Словарь по конституционному праву Российской Федерации. – М.: Экономика, 2003. – 366 с.

148. Бурдые, П.О государстве: курс лекций в Коллеж де Франс (1989 – 1992). – М.: Дело, 2016. – 720 с.

149. Ван Дейк, Т. Язык. Познание. Коммуникация. – М.: Прогресс, 1989. – 312 с.

150. Гаджимагомедов, Г.А., Ивлиев, Г.П. Участие Правительства Российской Федерации в законодательной деятельности: научное издание. – М.: Норма, 2008. – 224 с.

151. Гай, Институции. Книга I [Электронный ресурс]. – URL: <http://ancientrome.ru/ius/i.htm?a=1446001000>

152. Гегель, Г.В. Философия права. – М.: Академия наук СССР. Институт философии. Мысль, 1990. – 524 с.

153. Гельман, В.Я. Из огня да в полымя: Российская политика после СССР. – Спб.: БХВ-Петербург, 2013. – 256 с.

154. Глейзнер, Дж., Чейсти, П. Российская Государственная Дума: структура, деятельность и эволюция в период 1993–1998 годов. – М.: Московский общественный научный фонд, 1999. – 68 с.

155. Гринберг, Т.Э. Политические технологии: PR и реклама: учеб. пособие для студентов вузов / Т.Э. Гринберг. 2-е изд., испр. – М.: Аспект Пресс, 2012. – 317 с.
156. Дигесты Юстиниана / пер. с лат. / под ред. Л.Л. Кофанова. Т. 1. – М.: Статут, 2008. – 583 с.
157. Дорохин, С.В. Деление права на публичное и частное: конституционно-правовой аспект. – М.: Волтерс Клувер, 2006. – 136 с.
158. Законотворчество в Российской Федерации: науч.-практ. и учеб. пособие / под ред. А.С. Пиголкина; Ин-т законодательства и сравнит. правоведения при Правительстве Российской Федерации. – М.: Формула права, 2000. – 608 с.
159. Ильин, И.А. О сущности правосознания. – М.: Рарогъ, 1993. – 235 с.
160. Ильин, М.В., Убоженко, И.В., Воробьев, Е.А. Концепт подотчетности в английских и русских политических дискурсах / Препринт. Серия WP14. Политическая теория и политический анализ под общ. ред. И.В. Убоженко. – М.: Изд. Дом Высшей школы экономики, 2014. – 64 с.
161. Кант, И. Учение о праве / Сочинения в 8-ми т. – М.: Чоро, 1994. – Т.6. – 613 с.
162. Карташов, В.Н., Бахвалов, С.В. Законодательная технология субъектов Российской Федерации. – Ярославль: изд-во ЯрГУ, 2010. – 368 с.
163. Кин, Д. Демократия и декаданс медиа / пер. с англ. – М.: Изд-во Высшей школы экономики, 2015. – 312 с.;
164. Концепции развития российского законодательства / под ред. и с предисл. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова. – М.: Эксмо, 2010. – 732 с.
165. Корф, С.А. Русское государственное право. – М.: Скоропечатня, 1915. – 321 с.
166. Крашенинников, П.В. Закон и законодательный процесс. – М.: Статут, 2017. – 160 с.

167. Лем, С. Сумма технологии. – М.: Издательство «МИР», 2006. – 607 с.
168. Луман, Н. Реальность массмедиа / пер. с нем. А.Ю. Антоновского. – М.: Праксис, 2005. – 247 с.
169. Любимов, А.П. Парламентское право в России. Учеб. Пособие. 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Маркетинг, 2002. – 655 с.
170. Макиавелли, Н. Государь. – М.: Планета, 1990. – 80 с.
171. Малкин, Е.Б., Сучков, Е.Б. Политические технологии. – М.: «Русская панорама», 2006. – 680 с.
172. Медушевский, А.Н. Социология права. – М.: Издательский дом ГУ-ВШЭ, 2015. – 813 с.
173. Монтескье, Ш.Л. О духе законов. – М.: РИПОЛ классик, 2019. – 680 с.
174. Некрасов, С.И., Некрасова, Н.А. Философия науки и техники: тематический словарь-справочник. – М.: МИИТ, 2009. – 424 с.
175. Норт, Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. – М.: Фонд экономической книги «Начала», 1997. – 180 с.
176. Парламентаризм в России и Германии: история и современность / под ред.: Я.А. Пляйса, О.В. Гаман-Голутвиной. – М.: РОССПЭН, 2006. – 582 с.
177. Помигуев, И.А., Алексеев, Д.В., Копылова, П.С. и др. Сообщество молодых политологов: сетевой анализ. – М.: Аспект-пресс, 2021. – 324 с.
178. Права человека перед вызовами XXI века / под ред. В.В. Смирнова и А.Ю. Сунгурова. – М.: Российская ассоциация политической науки (РАПН); Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2012. – 349 с.
179. Публичная политика: от теории к практике / под ред. Н.Ю. Данилова, О.Ю. Гурова, Н.Г. Жидкова. – Спб.: Алетейя, 2008. – 355 с.

180. Руссо, Ж.-Ж. Об общественном договоре или принципы политического права. – М.: Государственное социально-экономическое издательство, 1938. – 124 с.
181. Соловьев, А.И. Принятие и исполнение государственных решений. – М.: КноРус, 2009. – 344 с.
182. Структура господства, граждане и институты / под ред. С.В. Патрушева, Л.Е. Филипповой. ФНИСЦ РАН. – М.: Политическая энциклопедия, 2020. – 318 с.
183. Технологии в политике и политико-административном управлении: учеб.-мет. пособие. / под ред. М.Г. Анохина – М.: изд-во РАГС, 2005. 332 с.
184. Тихомиров, Ю.А. Правовое регулирование: теория и практика. – М.: Формула права, 2010. – 400 с.
185. Управление государством: проблемы и тенденции развития / Политическая наука: ежегодник. Российская ассоциация политической науки / отв. ред. А.И. Соловьёв. – М.: Издательство «Политическая энциклопедия», 2008. – 510 с.
186. Фуко, М. Надзирать и наказывать. – М.: Ад Маргинем, 2018. – 384 с.
187. Фуко, М. Слова и вещи. Археология гуманитарных наук / пер. с фр. – СПб.: А-сад, 1994. – 407 с.
188. Хабермас, Ю. Моральное сознание и коммуникативное действие: пер. с нем. – СПб.: Наука, 2000. – 382 с.
189. Цебелис, Дж. В защиту теории рационального выбора. Современная сравнительная политология: Хрестоматия. – М.: ИНФРА-М, 1997. – С. 52–83.
190. Цицерон, М.Т. Диалоги. О государстве. О законах. – М.: Издательство «Наука», 1994. – 224 с.

191. Наука, образование, общество: тенденции и перспективы развития. Сборник материалов VIII Международной научно-практической конференции / под ред. О.Н. Широкова. – 2017. – 477 с.

192. Шершеневич, Г.Ф. Общая теория права. – М.: Изд-е братьев Башмаковых, 1910. – 805 с.

193. Шульман, Е.М.¹ Законотворчество как политический процесс. – М.: Московская школа гражданского просвещения, 2014. – 184 с.

194. Щедровицкий, Г.П. Оргуправленческое мышление: идеология, методология, технология (курс лекций) / 5-е изд. – М.: Изд-во студии Артемия Лебедева, 2018. – 464 с.

на английском языке:

195. Anderson, J. Public Policymaking: An Introduction. – Boston, 1994. – 369 p.

196. Campbell, A.C., Cox, G., McCubbins, M.D. Agenda Power in the U.S. House of Representatives, 1877 to 1986. Parties, procedure and policy: essays on the history of Congress. – Stanford University Press, 2022. – 70 p.

197. Campbell, A.C., Cox, G.W., McCubbins, M.D. Agenda power in the U.S. Senate, 1877-1986. In Brady D.W., McCubbins M. D. (eds). Party, process, and political change in Congress: New perspectives on the history of Congress. Stanford, CA: Stanford University Press, 2002. – P. 146-165.

198. Dubber, D., Pasquale, F., Das, S. The Oxford Handbook of Ethics of AI. – 2020. – 1000 p.

199. Laclau, E., Mouffe, S. Hegemony and socialist strategy: towards a radical democratic politics. – London: Verso, 1994. – 198 p.

200. Lasswell, H.D. The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis. – College Park, MD: University of Maryland Press, 1956. – 23 p.

¹ Признана иностранным средством массовой информации, выполняющим функции иностранного агента, и (или) российским юридическим лицом, выполняющим функции иностранного агента.

201. Linz, J., Stepan, A. Problems of democratic transition and consolidation: Southern Europe, South America, and post-communist Europe. – Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996. – 504 p.
202. Lipset, S.M., Rokkan, S. Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignments. The West European Party System. – Oxford: Oxford University Press, 1967. – 64 p.
203. Meyer, R., Wodak, R. (eds). Methods of critical discourse studies. – SAGE Publishing. 3-ed edition, 2015. – 252 p.
204. Mouffe, Ch. On the Political. – London–New York: Routledge, 2006. – 144 p.
205. Reisigl, M., Wodak, R. The discourse-historical approach. In Meyer R., Wodak R. (eds). Methods of critical discourse analysis. – 2009. – P. 103–137.
206. Rommele, A. Cleavage structure and party system in East and Central Europe. In Lawson R. (ed.). Cleavage, parties and voters: Studies from Bulgaria, the Czech Republic, Hungary, Poland and Romania. – Praeger, 1999. – 393 p.
207. Shugart, M., Carey, J. Presidents and Assemblies Constitutional Design and Electoral Dynamics. – Cambridge: Cambridge University Press, 1992. – 316 p.
208. Simon, H.A. Administrative behaviour: a study of decision making process in administrative organization. – Simon & Shuster Inc. 4-th ed., 1947. – 259 p.
209. Buchanan, J. M., Tollison, R.D. (eds). The Theory of Public Choice-II. – Ann Arbor: The Univ. of Michigan Press, 1984. – 452 p.
210. Tsebelis, G. Veto-players: how political institutions work. – New York: Russell sage foundation and Princeton NJ: Princeton University Press, 2002. – 334 p.

Статьи в периодических научных изданиях

на русском языке:

211. Абрамова, А.И. Законодательная идея и форма ее реализации // Журнал российского права. – 2010. – № 12(168). – С. 65-72
212. Абрамова, А.И. Лоббизм в законотворческой деятельности // Журнал российского права. – 2014. – № 6(210). – С. 15-25.
213. Алексеев, Д.В., Коргунюк, Ю.Г., Помигуев, И.А. Размежевания в российском законодательном процессе: опыт факторного и дискурс-анализа // Дискурс-Пи. – 2022. – Т. 19, № 3. – С. 10– 35.
214. Бакаева, О.Ю., Погодина, Н.А. О соотношении частных и публичных интересов // Журнал российского права. – 2011. – №4. – С. 36 – 47.
215. Бошно С.В., Васюта Г.Г. Поправки к законопроекту и пределы трансформации концепции закона // Право и современные государства. – 2017. – № 3. – С. 9-20
216. Бурдые, П. Власть права. Основы социологии юридического поля [Электронный ресурс] // Гуманитарный портал. – URL: <https://gtmarket.ru/library/articles/3040>
217. Бунеева, А.М., Мурейко, Л.В., Шипунова, О.Д. Ресурсы манипуляции в политической технологии: неявное знание и массовое сознание // Вестник РГГУ. Серия: Политология. История. Международные отношения. Зарубежное регионоведение. Востоковедение. – 2010. – № 1 (44). – С. 171 – 179.
218. Власенко Н.А., Залоило М.В. Состояние законодательства, уровень законодательной культуры и стандартизация законотворчества // Юридическая техника. – 2016. – № 10. – С. 78-89
219. Выдрин, О.В. Законотворческие аспекты российской реформы местного самоуправления (2003–2022) // Политическая наука. – 2023. – № 1. – С. 246–269.
220. Гессен, В.М. О правовом государстве / Хропанюк В.Н. Теория государства и права. Хрестоматия. – М., 1998. – С. 272–280.

221. Голосов, Г.В. Сфабрикованное большинство: конверсия голосов в места на думских выборах 2003 г. // Полис. Политические исследования. – 2005. – № 1. – С. 108–119.
222. Грабовская, С. Непосредственная демократия в Польше. Институт народной инициативы: комментарии de lege ferenda // Сравнительное конституционное обозрение. – 2008. – № 3(64). – С. 27–42.
223. Григорьев, И.С., Родионова, Е.А. Отношения между легислатурами и немажоритарными институтами как предмет законодательных исследований // Политическая наука. – 2023. – № 1. – С. 42–60.
224. Гришин, О.Е. Политические технологии в XXI веке: сущность, спектр, характер // Politbook. – 2014. – № 2. – С. 19–32.
225. Демидченко, В.В. Понятие политических технологий: сущность, формы, виды // Власть. – 2015. – № 12. – С. 140–142.
226. Дьякова, Е.Г. Массовая политическая коммуникация в теории установления повестки дня: от эффекта к процессу // Полис. Политические исследования. – 2003. – № 3. – С. 109–119.
227. Жовтун, Д.Т. Политическая воля в государственном управлении // Социология власти. – 2012. – № 2. – С. 20–29.
228. Зазнаев, О.И. Индексный анализ полупрезидентских государств Европы и постсоветского пространства // Полис. Политические исследования. – 2007. – № 2. – С. 146–164.
229. Зазнаев, О.И. Фиксированная дата выборов в парламент: новый формат взаимодействия законодательной и исполнительной власти в Великобритании и Канаде // Политическая наука. – 2023. – № 1. – С. 139–163.
230. Залоило, М.В. Современный законодательный процесс: от правовых тенденций к прогнозируемым сценариям развития // Теоретико-исторические правовые науки. – 2023. – №2, том 10. – С. 39–48.

231. Захарова, А. Юридическая политология / политология права: анализ текущего опыта и перспективы дальнейшего пути // Публичная политика. – 2022. – № 2. – С. 71–87.
232. Зиновьев, А.О. Право между «идеологической властью» и «политической властью» в структуре государства // Публичная политика. – 2022. – Т. 6. – № 2. – С. 99–107.
233. Ильин, М.В. Переоткрытие размежеваний? Эволюционная трактовка кливиджей Роккана-Липсета и других разделений [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.researchgate.net/publication/350911341>
234. Ильин, М.В. Ритмы и масштабы перемен. О понятиях «процесс», «изменение» и «развитие» в политологии // Полис. Политические исследования. – 1993. – №2. – С. 57–68.
235. Ильин, М.В. Что может дать анализ перформативов? // Политическая наука. – 2016. – № 4. – С. 262-270.
236. Ильичева, Л.Е. Диалог бизнеса и власти в условиях российской модернизации // Ученые записки Российского государственного социального университета. – 2012. – № 10 (110). – С. 47–49.
237. Кавешников, Н.Ю. Обычная законодательная процедура в ЕС как пример корпоративных практик // Вестник МГИМО-Университета. – 2021. – № 14(1). – С. 126–147.
238. Казун, А.Д. Кому принадлежит повестка дня? Обзор теории issue ownership // Мониторинг общественного мнения: Экономические и социальные перемены. – 2018. – № 4. – С. 109-123.
239. Карл, Т.Л., Шмиттер Ф. Что есть демократия? [Электронный ресурс] // Политнаука. – URL: <http://www.politnauka.org/library/dem/karl-shmitter.php>.
240. Карташов, В.Н. Перспективные направления совершенствования законодательной техники, тактики и стратегии в юридических науках и практиках // Юридическая техника – 2015. – № 9. – С. 53–61.

241. Карташов, В.Н. Юридическая технология или юридическая техника? Некоторые методологические аспекты исследования // Юридическая техника. – 2007. – № 1. – С. 16–23.
242. Карягин, М.Е. Индивидуальные стратегии голосования парламентариев: что открытые данные говорят о работе депутатов Государственной думы? // Политическая наука. – 2023. – № 1. – С. 303–321.
243. Кашанина, Т.В. Законотворчество как форма выражения политики // Право и государство: теория и практика. – 2005. – № 7. – С. 4–10.
244. Козина, И. Case-study: некоторые методические проблемы // Рубеж. – 2004. – С. 177–189.
245. Конджакулян, К.М., Арутюнян, А.Р. Правительство Российской Федерации в системе законодательной деятельности (сравнительно-правовое исследование) // Государственная власть и местное самоуправление. – 2017. – № 9. – С. 18–22.
246. Коргунюк, Ю.Г. Концепция размежеваний и теория проблемных измерений: точки пересечения. // Полис. Политические исследования. – 2019. – № 6. – С. 95–112.
247. Коргунюк, Ю.Г. Партийная система современной России: Основной вектор развития // Актуальные проблемы Европы. – 2018. – № 2. – С. 202–224.
248. Кравец, И.А. Конституционный дизайн, государственные преобразования и российский бикамерализм в начале XX века // Право и политика. – 2018. – №4. – С. 60–106.
249. Мальцев, А.М., Зарипов, Н.А. Сети совместного законотворчества: факторы соавторства законопроектов депутатов Государственной думы VI–VII созывов // Политическая наука. – 2023. – № 1. – С. 270–302.
250. Медведев, Н.П. Юридическая политология как новое научное направление // Вопросы политологии. – 2015. – № 1 (17). – С. 5–11.

251. Мелешкина, Е.Ю., Толпыгина, О.А. Использование образов советского прошлого в риторике «Справедливой России» и ЛДПР // Политическая наука. – 2023. – № 1. – С. 92–112.
252. Мизулин, М.Ю. Политология права: исходные основания и принципы [Электронный ресурс] // Публичное пространство, гражданское общество и власть. – URL: http://www.civisbook.ru/files/File/Mizulin_pravo.pdf.
253. Мизулин, М.Ю. Политология права: контур предметности // Публичная политика. – 2022. – Т. 6, № 2. – С. 59–70.
254. Минх, Г. В. Законодательная инициатива Президента Российской Федерации как конституционноправовой институт // Журнал российского права. – 2016. – № 1(229). – С. 89-99
255. Пажетных Д.В., Колесников Е.В. Участие Совета Федерации в законодательном процессе // Конституционное и муниципальное право. – 2009. – № 11. – С. 18-23
256. Панов, П.В., Сулимов, К.А. Идеологическая «гармония» в Государственной думе: возникновение, содержание, границы // Политическая наука. – 2023. – № 1. – С. 61–91.
257. Панов, П.В., Сулимов, К.А. Партия власти и системная оппозиция в Государственной Думе: конвергенция публичной риторики // Ars Administrandi («Искусство управления»). – 2021. – № 13(4). – С. 516-535.
258. Патрушев, С.В. Институциональная политология в российской перспективе // Политическая концептология. – 2011. – № 4. – С. 142–148.
259. Петров, Н.В.¹ Политическая механика российской власти: субституты против институтов // Вестник общественного мнения. – 2009. – № 4. – С. 5–23.

¹ Признан иностранным средством массовой информации, выполняющим функции иностранного агента, и (или) российским юридическим лицом, выполняющим функции иностранного агента

260. Пискунова, Е.А. Понятие законодательного процесса в субъектах Российской Федерации. Конституционное и муниципальное право. – 2013. – № 9. – С. 54-58.

261. Помигуев, И.А., Алексеев, Д.В. Законодательный процесс и законодательные технологии как предмет исследования в российском политологическом дискурсе // Власть. – 2020. – № 3(28). – С. 190–195.

262. Помигуев, И.А., Алексеев, Д.В. Обнуление законопроектов: принцип дисконтинуитета как политическая технология // Полис. Политические исследования. – 2021. – № 4. – С. 176–191.

263. Помигуев, И.А. Совет Государственной думы: реальный вето-игрок или технический исполнитель? // Полис. Политические исследования. – 2016. – № 2. – С. 171–183.

264. Романов, П.В., Щепланова, В.В., Ярская-Смирнова, Е.Р. Женщины-террористки в интерпретативных моделях российских СМИ. Дискурс-анализ газетных публикаций // Полис. Политические исследования. – 2003. – № 6. – С. 144–154.

265. Салмин, А.М. О некоторых проблемах самоопределения и взаимодействия исполнительной и законодательной властей в Российской Федерации // Полис: Политические исследования. – 1996. – № 1. – С. 7–32.

266. Соловьев, А.И. Культура власти российской элиты: искушение конституционализмом? // Полис. Политические исследования. – 1999. – № 2. – С. 65–80.

267. Сунгуров, А.Ю., Семикова, А.Е. Юридическая политология или политология права: эскиз исследовательского поля // Общественные науки и современность. – 2017. – № 5. – С. 83–93.

268. Тимофеева, Л.Н., Рябченко, Н.А., Малышева, О.П., Гнедаш, А.А. Цифровая социально-политическая повестка дня и ее осмысление в условиях новой медиаэкологии // Полис. Политические исследования. – 2022. – № 2. – С. 37–51.

269. Тихомиров, Ю.А., Пайгина, Д.Р., Алимов, Э.В. Проблемы юридической политологии и анализа регулирующего воздействия // Журнал российского права. – 2016. – № 5. – С. 168–74.

270. Фливберг, Б.О. недоразумениях, связанных с кейс-стади // Социологические исследования. – 2005. – №4. – С. 110–120.

271. Фомичева, О.А. Особенности участия в законотворческом процессе субъекта законодательной инициативы // Российский юридический журнал. – 2020. – № 3. – С. 64–69.

272. Хамуков, А.В. Законотворческий процесс и законодательный процесс: разграничение и соотношение // Российская юстиция. – 2010. – № 6. – С. 49–52.

273. Цыганков, Д.Б. Бизнес недооценил свое право регуляторного квазивето // Закон. – 2021. – № 5. – С. 8–17.

274. Чиркин, В.Е. Слово о конституционной терминологии // Журнал российского права. – 2013. – № 12(204). – С. 13-19

275. Шабров, О.Ф. Политические технологии // Знание. Понимание. Умение. – 2012. – № 4. – С. 328–330.

276. Шейнис, В.Л. Современный парламентаризм: этапы эволюции // Полития. – 2000. – № 4 (19). – С. 50–66.

на английском языке:

277. Almond, G.A. Political Theory and Political Science // The American Political Science Review. – 1966. – Vol. 60, N 4. – P. 869–879.

278. Bachrach, P., Baratz, M.S. Two Faces of Power // The American Political Science Review. – 1962. – Vol. 56, Iss. 4. – P. 947–952.

279. Bijker, W. Why and How Technology Matters // The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis. Robert E. Goodin, Charles Tilly (eds). – 2006. – P. 682–706.

280. Brasher, H. The Dynamic Character of Political Party Evaluations // Party Politics. – 2009. – Vol. 15, N 1. – P. 69–92.

281. Budge, I. The internal analysis of election programmes. In Budge I., Robertson D., Hearl D. (eds). *Ideology, Strategy and Party Change: Spatial Analyses of Post-War Election Programmes in 19 Democracies*. – 1997. – P. 15-38.
282. Budge, I., Homola, J. How Far Have European Political Parties Followed the Americans to the Right in the Later Post-War Period? // *Cambio. Rivista sulle Trasformazioni Sociali*. – 2012. – N 2. – P. 71–86.
283. Dahl, R.A. Polyarchy, Pluralism, and Scale // *Scandinavian Political Studies*. – 1984. – Vol. 7, N 4. – P. 225–240.
284. Dawney, L. Affective War: Wounded Bodies as Political Technologies // *Body&Society*. – 2019. – Vol. 25 (3). – P. 49 – 72.
285. Diprose, R., Stephenson, N., Mills, C., Race, K., Hawkins, G. Governing the future: The paradigm of prudence in political technologies of risk management // *Security Dialogue*. – 2008. – Vol. 39, N 2–3. – P. 267–288.
286. Downs, A. An economic theory of political action in a democracy // *Journal of Political Economy*. – 1957. – Vol. 65, N 2. – P. 135–150.
287. Dror, Y. Muddling Through - 'Science' or Inertia // *Public Administration Review*. – 1964. – N 24(3). – P. 153-157.
288. Easton, D. The political system besieged by the state // *Political theory*. – 1981. – Vol. 9, N 3. – P. 303-325.
289. Easton, D. An Approach to the Analysis of Political Systems // *World Politics*. – 1957. – Vol. 9, N 3. – P. 383-400.
290. Halliday, T. The Politics of Lawyers: An Emerging Agenda // *Law & Social Inquiry*. – 1999. – Vol. 29, Iss. 4. – P. 1007–1011.
291. Inoue, M. Word for Word: Verbatim as Political Technologies // *Annual Review of Anthropology*. – 2018. – N 47(1). – P. 217–232.
292. Jenkins, J., Monroe, N. On Measuring Legislative Agenda-Setting Power // *American Journal of Political Science*. – 2016. – Vol. 60, N 1. – P. 158–174.

293. Louwerse, T., Van Vonn, C. Moving up or down: parliamentary activity and candidate selection // *The Journal of Legislative Studies*. – 2022. – Vol. 28, N 2. – P. 216-242.
294. March, J., Olsen, J. The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life // *The American Political Science Review*. – 1984. – Vol. 78, N 3. – P. 734–749.
295. Mattei, U. Three Patterns of Law: Taxonomy and Change in the World's Legal Systems // *Am. J. Comp. L.* – 1997. – P. 5–44.
296. Matytsina, M.S., Prokhorova, O.N., Chekulai, I.V. Media construction of the immigrant's image: specifics of discourse strategies (based on the content of a Facebook group and articles in *The Daily Mail*) // *Professional Discourse & Communication*. – 2020. – N 2 (3). – P. 23-44.
297. Mickelman, F. Human rights and the Limits of constitutional theory // *Ratio Juris*. – 2002. – Vol. 13, Iss. 1. – P. 46–68.
298. Novotny, P., Jacobs, R.H. Geographical Information Systems and the New Landscape of Political Technologies // *Social Science Computer Review*. – 1997. – N 15(3). – P. 264–285.
299. Remington, T. Patronage and the party of power: President–Parliament relations under Vladimir Putin // *Europe-Asia Studies*. – 2008. – Vol. 60, N 6. – P. 959-987.
300. Scriven model of argumentation [Электронный ресурс]. – URL: http://individual.utoronto.ca/ecolak/EBM/evidence_and_eikos/models_of_argumentation/scriven/scriven.htm#Title
301. Simon, J. Punishment and the political technologies of the body // *The SAGE Handbook of punishment and society*. – 2013. – P. 60–89.
302. Simison, E. Supporters and opposition in authoritarian legislatures // *The Journal of Legislative Studies*. – 2020. – Vol. 28, N 1. – P. 47-66.
303. Shagen, J. The Principle of Discontinuity and the Efficiency of the Legislative Process // *The Journal of Legislative Studies*. – 1997. – Vol. 3. – P. 115-125.

304. Tsebelis, G. Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism, and Multipartyism. *British journal of political science*. – 1995. – N 25. – P. 289-326.

305. Wegmann, S. Policy-making power of opposition players: a comparative institutional perspective // *Journal of legislation studies*. – 2022. – Vol. 28, N 1. – P. 1–25.

306. Whittington, K. Law and politics [Электронный ресурс] // *Critical concepts in Political science*. – Routledge. – 2012. – URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2072580

Приложение 1. Эмпирическая база для дискурс-анализа законодательных инициатив

№ 169585-7 «О проведении эксперимента по развитию курортной инфраструктуры в Республике Крым, Алтайском крае, Краснодарском крае и Ставропольском крае»¹

Общая информация

Данный законопроект был внесен Правительством 06.05.2017. Опубликован 30.07.2017. Принят оперативно (в течение 2 месяцев). На пленарном заседании при рассмотрении проекта закона в первом чтении присутствовали представители субъектов, где проводился эксперимент по введению курортного сбора: А.В. Филонов, глава администрации города Евпатории, А.Н. Пахомов, глава города Сочи, Г.В. Ягубов, председатель Думы Ставропольского края и др.². Это свидетельствует о повышенном внимании к судьбе законопроекта как со стороны парламента, так и региональных органов власти.

Данный законопроект был принят в первом чтении благодаря практически полной поддержке фракции «Единая Россия». ЛДПР, СР – проголосовали «против», большая часть фракции КПРФ не голосовала, 11 депутатов также были «против». Таким образом, в данном случае раскол произошел по оси «власть - оппозиция»³.

Таблица 1. Топики (темы), неустановленные аргументы и выводы в докладах сторонников и противников законодательной инициативы

Топики	Развернутые тезисы высказывающихся (цитаты)	Неустановленные аргументы	Неустановленные выводы
Сторонники инициативы⁴			

¹ Внесен Правительством Российской Федерации

² Название должностей даны на момент рассмотрения законопроекта

³ Ссылка на стенограмму: URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/4692/#sel=>

⁴ Основные высказывающиеся: О.С. Хацаев, официальный представитель Правительства Российской Федерации, статс-секретарь — заместитель министра Российской Федерации по делам Северного Кавказа;

Формирование новых источников финансирования	«...финансирование мероприятий по развитию курортной инфраструктуры с целью создания благоприятных условий для сохранения, восстановления и развития курортов» (О.С. Хацаев)	Необходимы новые источники финансирования для развития курортной инфраструктуры.	Сегодня источников финансирования не хватает.
Законопроектом предполагается эксперимент по введению курортного сбора	«...по итогам эксперимента будет принято решение о целесообразности введения курортного сбора на территории всей Российской Федерации» (О.С. Хацаев) «Мне кажется, очень важно, что правительство предлагает не сбор ввести, а эксперимент провести. У нас есть опыт проведения налоговых экспериментов, и, кстати, хороший опыт» (А.М. Макаров).	- эксперимент нужен, чтобы при масштабировании результатов на всю страну была возможность учесть все нюансы и возможные ошибки.	Если в нескольких регионах эксперимент себя не оправдает, или встретит значительное сопротивление, то он может быть свернут.

Основные полномочия по регулированию, установления налога находятся на региональном и местном уровнях	«В законопроекте предлагается определить полномочия органов государственной власти и местного самоуправления, необходимые для его реализации... [сбор] не может составлять более 100 рублей за сутки пребывания и может быть дифференцирован» (О.С. Хацаев); «Вот сидит мэр Евпатории — да у него детский курорт, там в основном дети, там есть гостиницы, где живут взрослые, и, естественно, он будет устанавливать ставку, но не будет распространять её на детей. Что же мы за мэра будем решать, какую ставку для кого устанавливать, кого исключать?! Да пусть он сам решает — он за это будет перед людьми отвечать!»	- сумма сбора не такая большая; - деньги должны быть использованы регионами только для развития курортной инфраструктуры; - муниципалитеты сами заинтересованы в большей автономии в этом вопросе, а также в дополнительных источниках финансирования для бюджета.	Значительная часть ответственности перекладывается на субъекты
--	--	---	---

	(А.М. Макаров)		
Льготные категории, исключения из закона.	«Также в законопроекте предлагается определить порядка двадцати льготных категорий граждан, которые будут освобождаться от уплаты курортного сбора... Субъект Российской Федерации, участвующий в эксперименте, вправе устанавливать иные льготные категории». (О.С. Хацаев)	Количество льготных категорий может еще вырасти, однако это зависит от субъектов.	- курортный сбор устанавливается далеко не для всех граждан. - серьезного удара по бюджету граждан законопроект не несет.
Приглашение к совместной работе всех заинтересованных	«Все замечания и предложения, которые поступят от фракций и комитетов Государственной Думы, мы планируем внимательно вместе с вами изучить и максимально учесть ко второму чтению». (О.С. Хацаев).	доработка законопроекта возможна, однако концепция его незыблема.	Попытка разделить ответственность с депутатами за инициативу.
Обращение к истории и зарубежному опыту	«Раньше, в советское время, у нас был курортный сбор, и сейчас он есть, например, в	- правительство, власть не разработали новый механизм, а лишь стараются адаптировать	«Разделение ответственности» и с зарубежными органами власти (насколько это

	Республике Беларусь и в других странах, в Америке он есть в двадцати двух штатах — это как бы субъектовый, так будем говорить, сбор» (Р.В. Кармазина); «Вы знаете, тут можно вспомнить Марка Твена, который писал, что самым страшным злом является статистика, и статистикой, которую приводят по поводу того, как бывает в разных странах, на самом деле легко манипулировать. Это всё здорово, конечно, но давайте просто посмотрим» (А.М. Макаров); «Другое дело, очевидно, что нельзя просто ссылаться на международный опыт. Я назвал вам ставку, установленную в Берлине, — 5	успешный зарубежный опыт. - законопроект полностью соответствует опыту зарубежных стран, в которых развит туризм.	возможно).
--	---	---	-------------------

	процентов. У нас за 2015 год, по последним данным, 500 тысяч человек поехали из России туда — при всех этих ставках, которые несравнимы с теми сборами, которые установлены здесь. Но всё равно к этому надо относиться очень и очень аккуратно». (А.М. Макаров)		
Возможность нулевой ставки и снижение её верхнего предела	«Предлагаемый размер курортного сбора — от нуля, будем говорить так, до 100 рублей. Вводить сбор нужно обязательно, но можно сделать нулевую ставку...» (Р.В. Кармазина).	- ставка курортного сбора может со временем меняться; - даже при снижении предельного сбора в 100 рублей в 2 раза, полученные средства очень существенны, особенно если учесть что деньги фактически целевые	-
В законопроекте есть «белые пятна»	«Среди основных замечаний могу назвать уменьшение размера предельной ставки сбора. Учитывая особенности курортной и	- возможно, стоит уменьшить предельный размер сбора; - неясно, как администрировать сбор...	- Правительство и «фракция большинства» готовы к обсуждению инициативы и даже её коррекции; - Законопроект

	туристской сфер в России...» (Р.В. Кармазина)		можно корректировать, но сама концепция должна быть принята.
Тема курортного сбора важна и для территорий, которые не вошли в эксперимент	«А что, эта тема не важна для Золотого кольца, для Байкала, для Волги? Приезжают миллионы иностранных туристов — почему они не должны платить туристический сбор, разве это не пойдёт на благо нашим городам?!» (А.М. Макаров)	Важен мониторинг реализации закона	Закон может быть распространён и на другие субъекты
Безопасность туристов и городская инфраструктура - приоритет	«Ну и конечно, безопасность. Почему мы сегодня не говорим о самом важном стимуле, о том, для чего это нужно делать? Дело в том, что самый главный вопрос, который сегодня волнует любого гостя, любого туриста: а будет ли безопасно? Тот же	- появление нового источников доходов для бюджета – буквально вопрос безопасности туристов; - чтобы поддерживать городскую инфраструктуру и среду – нужны большие средства, а ресурс их сбора при существующих налоговых режимах фактически исчерпан.	-безопасность туристов – один из приоритетов, в данном случае дополнительные затраты оправданны.

	город Сочи — спасибо, у нас три с половиной тысячи камер — это безопасный город, но 150 миллионов рублей в год нужно только на обслуживание» (А.Н. Пахомов)		
Критики инициативы¹			
Сбор вводить нельзя из-за низкого уровня жизни населения	«Откуда взять деньги?! Сначала скажите, откуда деньги у наших граждан, которые должны отдыхать? Вы придумываете новые сборы, поборы, не отвечая на этот вопрос. Даже индексации должной нет ни пенсионерам, ни работающим, простым гражданам!» (О.А. Нилов); «Помните замечательную фразу: «После того как был введён налог на воздух, вы стали меньше дышать!?!»	- нужно искать альтернативные пути наполнения бюджетов туристических городов и бюджета в целом (предлагается въездной сбор для безвизовых мигрантов); - вопрос еще недостаточно проработан, чтобы принимать решение	Пока в стране сложная экономическая ситуация никакие налоговые или неналоговые сборы не должны повышаться.

¹ Депутаты О.А.Нилов (СР), О.В.Шеин (СР), Н.М. Харитонов (КПРФ), М.В.Дегтярев (ЛДПР).

	(О.В. Шеин); «Вопрос серьёзнейший, и обсуждать его необходимо очень серьёзно, нужно всё просчитать. И во главу угла ставить кошелёк населения — я считаю, в такой социально- экономической ситуации это, наверное, зря» (Н.М. Харитонов).		
Внутренний туризм стагнирует	«Правительство буквально несколько месяцев назад опубликовало довольно интересный отчёт, в соответствии с которым в 2007 году число тех, кто покупал турпакет для поездки по территории Российской Федерации, составило 1 миллион 700 человек, в 2014 году в связи с развитием инострannого туризма,	- статистика по внутреннему туризму недостаточно точна; - Правительство манипулирует статистическими данными	У Правительства нет достижений в развитии внутреннего туризма.

	зарубежного, это число упало до 1 миллиона человек» (О.В. Шеин)		
Принятие законопроекта избыточно	«...если ставка нулевая, то вводить ничего не надо, потому что нулевая ставка означает, что никакого сбора нет, зачем тогда его вводить?!» (О.В. Шеин); «Вчера не менее интересная фраза на новоязе была сказана туроператорами у нас на заседании комитета по труду и соцполитике: вводить надо, но не сейчас» (О.В. Шеин).	- далеко не все профессиональное сообщество однозначно поддерживает законопроект; - введение сбора приведет к дополнительной бюрократической нагрузке на региональные органы власти из-за администрирования нового налога.	-
Предлагается избыточно высокая налоговая ставка	«По поводу планки 100 рублей. Мы понимаем, что если «до 100 рублей», то это именно 100 рублей. Почему? Потому что регион дотационный, и, когда глава региона идёт за дотациями, за субвенциями и субсидиями в	- вилки «0 – 100 рублей» не существует. Сбор гарантированно будет составлять 100 руб. - введение сбора приведет к росту финансовой нагрузке на добросовестных предпринимателей	Таким образом, де-факто финансовая нагрузка и издержки увеличиваются у всех (региональные органы власти, бизнес, туристы)

	Правительство Российской Федерации, в Минфине ему резонно говорят... а у вас недосбор по налогам» (О.В. Шеин); «Вся эта нагрузка ляжет на официальную зону туристического бизнеса: на официальные гостиницы, на официальные санатории. Именно туда пойдут работники Следственного комитета» (О.В. Шеин)		
Сбор приведет к снижению иных платежей	«Результатом будут сжатие, схлопывание официального сегмента туризма и потери по налогам. По каким налогам? По налогам косвенным: по налогу на добавленную стоимость, по подоходному налогу с заработной платы	- увеличивая налоги – уменьшаем покупательную способность; - нулевая ставка не будет введена, потому что вызовет противоречия с ФОИВ	Закон вреден для развития туризма в России.

	тех, кто работает в официальном сегменте данной экономики. То есть результат будет прямо противоположен ожиданиям» (О.В. Шеин)		
Докладчик должен быть из другого ведомства	«Логично было бы, чтобы докладчиком был государственный институт, который отвечает за развитие туризма, а сегодня это Ростуризм, не имеющий никаких полномочий, кроме как по реализации единственной ФЦП "Развитие внутреннего и въездного туризма..."» (М.В. Дегтярев)	У Ростуризма не хватает полномочий и ресурсов для эффективной работы	-
Сбор почти невозможно администрировать	«В частном секторе сегодня администрирование сборов практически невозможно — многие в своих вопросах и комментариях это учитывали, — и это даёт частникам,	Неясно, кто будет администрировать процесс сбора платежей	Налоговое администрирование до сих пор недонастроено

	которые не платят сегодня вообще никаких налогов, преимущество перед так называемым белым сектором» (М.В. Дегтярев)		
Есть риск удорожания путевок	«Мы не учитываем, что недавний переход санаториев и гостиниц на уплату налогов на землю и имущество на основе кадастровой оценки уже существенно увеличил фискальную нагрузку на бизнес. Если честно, мне просто жаль собственников санаториев, особенно крымских, где гигантские по площади красивые парки, за которые владельцы будут обязаны вносить эти платежи» (М.В. Дегтярев)	Сбор предусматривает дополнительные расходы для туркомпаний, а уже при нынешних ценах на путевки сложно конкурировать с иностранным предложением.	Даже в существующих условиях наши туроператоры и курорты с трудом выдерживают конкуренцию
ЛДПР не берет ответственность за эксперимент по введению курортного сбора.	«Мы во фракции ЛДПР не хотим отвечать за этот эксперимент, считаем его	Курортный сбор – не самое оптимальное решение. Возможная альтернатива - можно субсидировать	ЛДПР не поддерживает инициативы, если они связаны с увеличением

Тем более, есть и другие альтернативы	несвоевременным, непроработанным, хотя идеологически в принципе правильным» (М.В. Дегтярев) «Мы эти банки поддерживаем без конца — так, может быть, мы, депутаты этого созыва, нового созыва, и поддержим банки, в особенности те, в которые из санаторно-курортной системы будут приходить и брать кредиты, может быть, договоримся о льготных кредитах? Но давайте в этой ситуации не будем замахиваться на кошелёк народа!» (Н.М. Харитонов)	процентные ставки для предпринимателей, инвестирующих в туристскую отрасль)	налоговых или неналоговых платежей. КПРФ более сдержана.
Отсылки к истории	«Прошло сорок лет. В годы приватизации практически всё раздали в частные руки, мучились в 80-х, ближе к 90-м годам мучились» (Н.М. Харитонов)	-	В советское время все было гораздо лучше и доступнее для граждан.
Есть отдельные	«Белокуриха» в один	- за качественный	-

положительные кейсы	прекрасный день собрались с городскими властями и определились по собственному вкладу в благоустройство и в социальную инфраструктуру, и теперь этот курорт... Мы отдали в частные руки санаторно-курортные объекты — будьте любезны, идите в банк и берите кредиты! Почему те, кто в сельском хозяйстве заняты, идут в банки, берут кредиты, в ущерб себе работают?!»» (Н.М. Харитонов)	отдых надо платить много, но оно того стоит; - курортная система отсутствует, все держится на отдельных профессионалах.	
---------------------	--	--	--

Таблица 2. Столкновение позиций сторонников и оппонентов инициативы в ходе дискуссии (формат «вопрос - ответ»)

Критика инициативы		Защита инициативы	
Тезис (в т.ч цитаты)	Скрытые аргументы и выводы	Тезис (в т.ч цитаты)	Скрытые аргументы и выводы
«Вот читаю заголовок: жители Венеции выступили за ограничение числа туристов в городе... Я	Провокация. Явное указание на вероятное сокращение туристического потока в результате принятия инициативы.	«Нет, мы не ищем ответ на вопрос в такой редакции» (О.С. Хацаев).	Уход от провокации

правильно понимаю, что правительство ищет ответ на тот же вопрос, который задают себе венецианские власти?» (О.В. Шеин)			
«При каких результатах Правительство откажется от введения сбора по всей стране?» (С.М. Катасонов); «Когда будут представлены НПА к законопроекту?» (О.М. Казакова)	- в случае неудачи, должна быть четкая стратегия выхода из эксперимента. - если нет целевых показателей успешности эксперимента, значит он недостаточно проработан.	«...в случае принятия закона правительство в течение двух месяцев примет соответствующие подзаконные акты. Одним из них будут утверждены показатели эффективности проведения эксперимента»; «необходимые нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации будут приняты в течение двух месяцев после принятия и вступления в силу федерального	- определение целевых показателей – прерогатива правительства, и именно оно их будет разрабатывать; - де-факто Госдума никак не сможет повлиять на разработку и принятие НПА

		закона» (О.С. Хацаев)	
«Налог на патриотов... Напротив, необходимо ввести сбор для того, кто выезжает в качестве туриста в другие страны» (О.Н. Смолин)	- законопроект антинационален. В нем больше издержек, чем плюсов. - законопроект послужит интересам иностранных курортов.	«...ну, это предмет регулирования другой нормы, другого закона. Мы работаем сейчас пока с законопроектом об эксперименте с курортным сбором на территориях четырёх субъектов» (О.С. Хацаев)	<i>(ушел от сложного и немного провокационного вопроса посредством бюрократического клише).</i>
Сбор может привести к оттоку туристического потока: «в Латвии за размещение на сутки берут 2550 рублей, в Белоруссии — 1880, в Турции — 1460, а, допустим, в Сочи сегодня стоимость размещения в санатории составляет 2300 рублей в день» (С.В. Кривоносов)	Такой сбор неизбежно приведет к оттоку. Неизвестен лишь его масштаб и смогут ли его компенсировать те, кто все же поедут отдыхать. <i>(сдержанная критика законопроекта)</i>	«Риск оттока туристов оценить сложно. В какой-то мере он, безусловно, существует, в то же время мы считаем, что если сейчас не проводить работу по формированию комфортных условий для отдыха граждан, качественной инфраструктуры на уровне уже сложившихся мировых стандартов, то риск оттока туристов в	Нельзя разменивать низкую цену на комфорт туристов

		последующем многократно возрастёт» (О.С. Хацаев)	
«Нужно гарантировать муниципалитетам, что как минимум доля от сбора пойдет в их бюджеты» (К.Ф. Затулин)	Законопроект нужен, но некоторые его части не до конца проработаны. Если, как минимум, доля сборов не пойдет в бюджеты субъектов, то от него будет только вред (сдержанная критика законопроекта)	«...замечание справедливое, и мы считаем целесообразным проработать вопрос о включении в законопроект гарантий для муниципальных образований» (О.С. Хацаев)	Возможно Правительство проработает вопрос о доле сбора для муниципалитетов на уровне закона в качестве поправок ко второму чтению

№ 47830-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в части проведения голосования в течение трех дней)¹

Общая информация и контекст

Законопроект был внесен еще 3 апреля 2012 года Президентом (на тот момент, Д.А. Медведевым). Изначально им было предусмотрено наделение политических партий правом не только делегировать своих представителей в избирательные комиссии, но и отзывать их. Принят в первом чтении 23 мая 2012 года. В дальнейшем проект закона находился на рассмотрении в комитете и никаких событий, связанных с ним, не происходило.

Однако спустя 8 лет, 15 июля 2020 г. он был принят во втором чтении со значительными поправками. В частности, законопроект был дополнен статьёй 63 «Дни голосования на выборах и референдумах», согласно которой *«По решению избирательной комиссии, организующей выборы, референдум,*

¹ Поправки ко второму чтению о трехдневном голосовании внесены депутатами фракции «Единая Россия» О.В. Савастьяновой, Д.В. Ламейкиным, В.В.Ивановым, И.Е.Марьяш, А.А.Авдеевым, Д.В.Сватковским

голосование на выборах... может проводиться в течение нескольких дней подряд, но не более трёх дней». Поправки внесли депутаты «фракции большинства» и уже во втором чтении по оси «власть – оппозиция» возник раскол». Они были приняты, но оппозиция была категорически «против». Отметим, что в ходе первого чтения, когда еще не возникла поправка о трехдневном голосовании, оппозиция проект закона поддержала.

Таким образом дискуссия по инициативе состоялась в рамках второго и третьего чтений.

Таблица 3. Топики (темы), неустановленные аргументы и выводы в докладах сторонников и противников законодательной инициативы

Топики	Развернутые тезисы высказывающихся (цитаты)	Неустановленные аргументы	Неустановленные выводы
Сторонники инициативы¹			
Законопроект направлен «на развитие возможностей избирательных комиссий и политических партий в избирательном процессе»	«[Законопроект] расширяет возможности наших граждан в реализации их избирательного права и волеизъявления на референдуме» (О.В. Савастьянова)	- акцент на достоинствах проекта закона; - законопроект принимается в том числе и в интересах оппозиции, он расширяет её возможности при формировании избирательных комиссий	Данное высказывание это попытка перенести внимание с наиболее критикуемых сторон законопроекта на положительные моменты для оппозиции, которые имеют место
Для избирателей инициатива несет исключительно положительные	«...это даёт возможность проголосовать большему количеству	- инициатива направлена прежде всего на безопасность людей и	-

¹ Основные высказывающиеся: О.В. Савастьянова (Председатель Комитета по контролю и Регламенту), В.В. Володин (Председатель ГД), А.К. Исаев (Первый зам. пред. фракции ЕР)

моменты	людей, потому что при этом удобнее распорядиться своим временем, потому что в случае пандемии это безопаснее для избирателей» (А.К. Исаев)	максимальный учет их политической позиции; - если оппозиция заботится прежде всего об учете интересов избирателей, то она должна поддержать законопроект	
У партий могут возникнуть трудности, однако избиратель – в приоритете	«...контролировать голосование в течение трёх дней вместо одного? Да, безусловно сложнее, безусловно труднее. Мы с вами согласны полностью, коллеги» (А.К. Исаев).	- политическую партию, если у неё действительно есть поддержка, трудности не должны пугать; - в новых условиях только действительно сильные партии смогут не потерять поддержку и выжить	-
Закон принимается в интересах избирателей, для их удобства, пренебрегая интересами партий	«Вот у нас с вами на сегодняшний день есть возможность проголосовать за этот законопроект и показать, кто для кого в России существует: народ для власти или власть для народа... мы готовы совместно организовывать контроль на всех избирательных участках, и мы	ЕР предлагает совместно работать над контролем за выборами. <i>Похоже на предложение объединиться в рамках общей проблемы</i>	ЕР использует популистские тезисы против других парламентских партий, «бьет их же оружием»

	неоднократно предлагали это, перед каждыми выборами» (А.К. Исаев).		
Критики инициативы¹			
Порядок рассмотрения закона не соответствует Конституции и Регламенту	«Конечно, новелла об увеличении срока голосования на выборах всех уровней в 3 раза могла бы быть рассмотрена, если бы всё это делалось в соответствии хотя бы с нашим Регламентом, с нашими законами и с нашей Конституцией» (О.А. Нилов) «Нас крайне удручает, что эти поправки с нарушением Регламента вносит Комитет по контролю и Регламенту. А ещё больше удручает, что Правовое управление, которое обычно на три слова нашего постановления пишет три страницы замечаний, здесь	- закон антиконституционен, нарушена процедура его рассмотрения; - поправки в законопроект нарушают его концепцию, что согласно Регламенту ГД недопустимо	В рамках текущей процедуры законопроект вообще не может быть рассмотрен.

¹ Основные высказывающиеся: О.А. Нилов (Заместитель руководителя фракции «Справедливая Россия»), Н.В. Коломейцев (Первый зам.пред. фракции КПРФ)

	никаких замечаний не написало, хотя идёт нарушение концепции законопроекта» (Н.В. Коломейцев)		
Законопроект требует дополнительных бюджетных расходов	«Напоминаю, статья 104, часть 3, откройте и посмотрите: законопроекты, которые дают нагрузку на бюджетные средства, без заключения правительства не могут быть внесены! А вот здесь что такое?! Нам говорят: да нет, не потребуется дополнительных расходов. Как так можно говорить, уважаемые коллеги?!...» (О.А. Нилов)	Не ясен источник финансирования дополнительных расходов	Фракция большинства превратно трактует Регламент
Поправление демократических выборов предполагает полную ответственность за ситуацию в стране	«...хотите резать хвост по частям (я о демократических выборах) — да пожалуйста. Возьмём китайский опыт: одна партия, один путь и стопроцентная ответственность. Только тогда не	- на текущий момент депутаты «фракции большинства» не соответствуют своему статусу; - подобные решения предполагают повышенную ответственность и готовность понести	Многим депутатам, если адаптировать китайскую модель на российские реалии придется сидеть в тюрьме

	забывают: к стенке коррупционеров, а может быть, и весь съезд, как в советские времена было» (О.А. Нилов).	наказание даже за самый незначительный проступок и невыполнение обещаний	
Аналогии с другими сферами (футбольная метафора)	«...по желанию нескольких футболистов самой мощной, самой богатой команды вносится инициатива, мол, будем играть теперь не полтора часа, а, допустим, четыре с половиной часа, потому что так зрителям удобно, они смогут прийти в любой момент и понаблюдать действо, — и неважно, что у ваших команд нет пяти скамеек запасных игроков» (О.А. Нилов)	- даже у сильного политического актора должны существовать внутренние ограничения; - на самом деле, инициатива не соответствует интересам избирателей, так как она способствует ограничению его выбора	-
Власть непоследовательна в своей заботе об избирателе	«Разве вы заботились об избирателях, когда сделали минимальный размер оплаты труда 12130, при том, что обязали носить маски на 15 тысяч рублей?» (Н.В. Коломейцев)	Если заботиться об интересах граждан, то нужно это делать всегда, а не только когда это соответствует интересам.	

Апелляция к негативному опыту	«Благими намерениями вымощена дорога в ад. Вот вы постарались учесть мнение избирателей и убрали порог явки даже при выборах президента. Сегодня анализируем прошедшее голосование по поправке к Конституции: за семь дней из 68 процентов 54 проголосовали до дня голосования — каким-то образом, под столом, во дворах, возле дома, на вокзале, — и всего 14 процентов пришли в день голосования» (Н.В. Коломейцев)	Забота о гражданах просто прикрытие, чтобы обеспечить положительный результат на выборах.	Де-факто инициатива неизбежно вызовет негативный эффект
-------------------------------------	---	---	--

Таблица 4. Столкновение позиций сторонников и оппонентов инициативы в ходе дискуссии (формат «вопрос - ответ»)

Критика инициативы		Защита инициативы	
Тезис (в т.ч. цитаты)	Скрытые аргументы и выводы	Тезис (в т.ч. цитаты)	Скрытые аргументы и выводы
«...причиной всех «цветных» революций в первую очередь были	Данное решение может стать причиной серьезных общественных волнений, особенно	«А про революции — понятно, что вам виднее и вы хорошо знаете историю, — не надо, не надо про	- у коммунистов были свои ошибки, которые привели к революции и КПРФ, как правопреемница

коррупцированная власть и отсутствие возможности контролировать результаты выборов. Вот этим законом вы убираете последние возможности контроля за выборами, и это будет всё больше и больше порождать протесты в условиях углубляющегося кризиса» (Н.В. Коломейцев).	вместе с возможными экономическими трудностями. По крайней мере, в долгосрочной перспективе.	революцию. Потеряли империю из-за революции, а потом как раз ровно из-за того, что была коррупцированная верхушка КПСС и не было ей доверия, потеряли страну. (Шум в зале.) Что вы так? 91-й год — 20 миллионов в партии, и их проигнорировали, выбросили! Поэтому не надо нас заводить. Вы сейчас бросаете камень куда? Не бросайте, не надо!..» (В.В. Володин)	КПСС несет за них ответственность. - указывать на потенциальную революцию со стороны КПРФ некорректно, так как они допустили реальную революцию (в 1991 г.). (апелляция к истории)
«Если палата отказывается снять этот вопрос с рассмотрения, то мы просим по крайней мере перенести третье чтение на следующую неделю. Мы не видим никакой необходимости в	- законопроект рассматривается с нарушением Регламента; - почему именно сейчас решили рассмотреть законопроект, который лежал в комитете «без движения» 8 лет?	Вносился не законопроект, а поправки в него. «В соответствии с Регламентом решением Совета Государственной Думы срок подачи поправок был продлён, и в соответствии с решением	Юридически процедура соответствует нормам Регламента

спешке принимать закон сейчас. Восемь лет законопроект лежал в комитете — и вдруг за полчаса комитет решил внести туда поправки и принять его сразу во втором и в третьем чтениях!» (И.В. Лебедев) ¹		законопроект был внесён в повестку» (О.В. Савастьянова)	
«Поправки к законопроекту требуют бюджетных расходов, поэтому не могут быть внесены» (Н.В. Коломейцев); «Сегодня мы создаём очень нехороший прецедент: мы во втором чтении меняем концепцию законопроекта, принятого в первом чтении. Мало того, мы вносим поправки в	- такой ответственный вопрос недопустимо обсуждать в контексте поправок. Нужна отдельная законодательная инициатива. - такая процедура означает неуважение «фракции большинства» к институту президента.	«Что касается финансово-экономического обоснования, вы знаете, что как раз комитетом были внесены поправки по той формулировке, которая изначально была представлена в данном законопроекте. Что касается трёх дней голосования, мы данным законом, в случае если это будет поддержано, дадим	- Дума лишь дает возможность принять решение о трехдневном голосовании, предоставляет инструмент. А уж воспользоваться ли им решение принимает ЦИК. <i>(использование процедурных нюансов предоставляет возможность политического маневра)</i> - из Администрации президента замечаний к

¹ Дискуссия по повестке перед заседанием, где законопроект был рассмотрен во II чтении

законопроект, внесённый президентом страны, понимаете?» (В.К. Гартунг)		право избирательным комиссиям, организующим соответствующего уровня выборы, принимать такие решения. Мы эту норму не делаем обязывающей, обязательной, поэтому в данном случае финансово- экономическое обоснование не требуется» (О.В. Савастьянова, ЕР).	поправкам не поступало
«ЛДПР всегда выступала против любого досрочного голосования, любого голосования на дому. Здесь вроде бы частично учитывается, но будет три дня. Что такое три дня? Это же 100 тысяч избирательных участков в стране, и вот три дня надо будет всё контролировать или	- процедурно, властью было принято неверное решение действовать посредством поправок ко второму чтению. Надо было вносить отдельный законопроект. - ограничения контроля за выборами для политических партий приведет к нарушениям со стороны избирательных	«По данным состоявшегося референдума, большинство принявших участие в опросе, 71 процент наших граждан, сказали, что им понравилась та процедура, которая была организована, 88 процентов составляет этот показатель среди тех, кто принимал	- опросы показывают, что трехдневное голосование соответствует интересам граждан, им нововведения удобны. (апелляция к статистике; в целом аргументация максимально повторяет доводы, озвученные в докладе А.К. Исаева)

иметь дополнительных членов комиссий, а нам разрешают только одного, например, от политической партии»; «Потом, как контролировать? Мы на дому не могли контролировать, потому что нам говорили: вот одно место в машине и урна, а вы, товарищи, подождите. А уж если досрочно — на кораблях, на стойбищах, — мы вообще не знаем, мы даже не знаем, когда туда кто едет, где, что и к чему. Тем более если три дня, то где будут находиться все протоколы? Мы тоже не можем ничего!...» (В.В. Жириновский)	комиссий.	участие в голосовании, а вот среди тех, кто принимал участие в течение нескольких дней, 96 процентов участников сказали, что их такой формат устраивает. Поэтому, коллеги, нам с вами, возможно, многое неудобно, возможно, много есть вопросов, которые создают для нас определённые проблемы и трудности, но у нас с вами критерий один: а насколько это удобно нашему избирателю?» (О.В. Савастьянова)	
«Пока мы	«Партия	«Мы с вами могли	- несмотря на долгий

воздержимся. И ведь президент пошёл навстречу, чтобы у нас было право отзыва членов комиссий от политических партий, — вы восемь лет нам не давали эту возможность предоставить!» (В.В. Жириновский)	большинства» пренебрегала даже волей президента	отклонить, и я считаю, что сегодня достигнут очень важный результат, когда по результатам всех согласований и обсуждений мы всё-таки нашли возможность поддержать инициативу политических партий, поддержать ваше право в этом решении через данный законопроект» (О.В. Савастьянова)	срок, изменения в законодательство о политических партиях было согласовано; - хотя трехдневное голосование противоречит интересам парламентских партий, в законе есть и те новеллы, которые оппозиция давно лоббировала.
«Необходим эксперимент, чтобы посмотреть как внесенные законопроектом изменения будут работать: Нужно обкатать это хотя бы на каком-то, не знаю, примере, на каких-то местных выборах. Ну так нельзя делать! Мы зачем это делаем?	- необходимо замедлить принятие этого политического решения, потому что его последствия не до конца понятны; - принятие инициативы в долгосрочной перспективе может привести к общественному недовольству.	«Что касается легитимности проведения выборов, наша позиция: легитимность — это участие избирателей, их доверие и решение. Данная процедура позволяет большому количеству избирателей принять участие в выборах, а значит,	- попытка смягчить аргументацию (закон вступает в силу только со следующего года); - легитимность выборов растет, ведь в голосовании примет участие большее количество человек; - закон лишь предоставляет возможность избирательной комиссии принять

Мы наделаем сейчас ошибок, нарубим, потом народ отреагирует на это — и мы начнём опять всё исправлять. Зачем?! Зачем делать глупости? Давайте сразу делать всё правильно! Кто нам мешает? Мы для чего здесь сидим? (В.К. Гартунг)		сделать выборы более легитимными. И ещё один момент, коллеги. У избирательной комиссии есть право принять такое решение в зависимости от ситуации, особенной ситуации, в которой мы с вами находимся. Подчёркиваю, что данные поправки не относятся к выборам, которые будут проходить в сентябре этого года» (О.В. Савастьянова).	решение о трехдневном голосовании, может быть принято иное решение <i>(попытка разделить ответственность с избирательной комиссией)</i>
Если принимать законопроект в такой редакции, то нужно максимально обеспечить контроль за процессом посредством видеорекамер (О.А. Нилов)	- посредством наблюдателей процесс выборов и подсчета результатов, учитывая новые условия, проконтролировать невозможно; - власти нужно идти на уступки, если они продавливают решение о	«Поддерживая ваш подход, считая, что в этом направлении нужно обязательно работать, в том виде, в котором вы представили эту поправку, в связи с невыполнимостью предложенного мы её поддержать не можем» (О.В.	- на текущий момент невозможно технически обеспечить трехдневное видеонаблюдение за выборами; - в перспективе принятие такой новеллы возможно, но не сейчас; - принять поправку

	трехдневном голосовании;	Савастьянова, ЕР)	сейчас, значит проявить безответственность
Было недостаточно времени на ознакомление с поправками. Игнорируются позиции целых фракций (Н.В. Коломейцев; И.В. Лебедев; С.М. Миронов)	- «фракция большинства» совершает ошибку, и она рано или поздно приведет к очень негативным последствиям; - ЕР системно нарушает Регламент, и это игнорируется. Когда нарушают Регламент представители оппозиции, их предложения сразу блокируются. Двойные стандарты; - ЕР силой продавливает выгодный ей законопроект.	«...оппозиция достаточно хорошо ознакомилась с внесёнными поправками, владеет материалом и может эти поправки обсуждать... учитывая дискуссию, которая развернулась здесь по данному вопросу, мы считаем не принципиальным рассмотрение его сегодня в третьем чтении и поддерживаем предложение рассмотреть его в третьем чтении 21- го числа» (А.К. Исаев, ЕР)	- ЕР показала видимость уступок оппозиции. Однако по непринципиальному вопросу; - создание видимости учета воли оппозиции

№ 918286-7 «О внесении изменения в Налоговый кодекс Российской Федерации в части оптимизации ставок налога на добавленную стоимость в целях восстановления и развития потенциала экономики Российской Федерации»

Федерации»¹ ; № 903200-7 «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации от 05.08.2000 № 117-ФЗ»² (рассматривались как альтернативные)

Общая информация

Законопроект о фактическом снижении НДС был внесен 11 марта 2020 года группой депутатов фракции КПрФ. Отклонен 16 декабря 2020 года. Он направлен на поэтапное снижение НДС с 20% до 12%. Все три оппозиционные парламентские партии поддержали законопроект. «Единая Россия» проголосовала «против».

Совместно с данной законодательной инициативой рассматривался альтернативный законопроект фракции «Справедливая Россия»³, который также направлен на снижение НДС. Таким образом, получилась единая дискуссия по этим инициативам. Фракция ЛДПР также не только проголосовала, но и высказалась в поддержку обеих инициатив.

Таблица 5. Топики (темы), неустановленные аргументы и выводы в докладах сторонников и противников законодательной инициативы

Топики	Развернутые тезисы высказывающихся (цитаты)	Неустановленные аргументы	Неустановленные выводы
Сторонники инициатив⁴			
Обещание снизить налоговую нагрузку не выполнено	«У нас неоднократно на самом высоком уровне — и в президентских посланиях, и в финансовых посланиях	-	Власть системно не выполняет свои обещания, данные на выборах

¹ Внесен группой депутатов фракции КПрФ.

² Внесен группой депутатов фракции «Справедливая Россия».

³ Такой порядок допустим и предусмотрен Регламентом Государственной Думы (Глава 13, статья 119, часть 8). Решение принимает Совет Государственной Думы, когда законопроекты касаются одного предмета регулирования.

⁴ Н.В. Коломейцев (Первый зам.пред. фракции КПрФ) В.К. Гартунг (заместитель руководителя фракции «Справедливая Россия»), О.В. Шеин (СР), В.А. Ганзя (КПрФ), А.Н. Шерин (ЛДПР)

	— были обещания снизить налоговую нагрузку. Однако напомним вам, с 1 января 2019 года вы подняли НДС на 2 процента — с 18 до 20» (Н.В. Коломейцев)		
Высокий НДС создает неконкурентные условия для российских компаний	«...мы уже длительное время строим единое экономическое пространство — вы посмотрите, скажем, в Казахстане с 1 января 2009 года ставка НДС 12 процентов, в Республике Кыргызстан ставка НДС также снижена с 15 до 12 процентов, понимаете? Получается, что наряду с высокими процентными ставками мы создаём заведомо неконкурентные условия для наших предприятий» (Н.В. Коломейцев)	-	Налог на российские предприятия, их издержки, связанные с налогами даже выше чем в других постсоветских странах
Снижение НДС – стимул для экономики	«В данной ситуации жёсткая фискальная политика искажает поведение налогоплательщиков,	- снижение НДС уменьшит количество банкротств; - предлагаемая мера направлена на	На данный момент в России фактически нет стимулов для развития экономики, а сокращение налогов

	заставляя их искать, как я уже сказал, пути оптимизации. Чем выше ставка НДС, тем, ну, больше предприятий банкротится, понимаете?...» (Н.В. Коломейцев)	поддержку МСП; - максимизируя сбор средств в федеральный бюджет, мы «удушаем» собственную экономику	могла бы им создать
Снижение НДС позволит смягчить удар пандемии	«Германия в условиях пандемии, вот сейчас, буквально полгода назад, ну, чуть меньше, с 1 июля 2020 года, в связи с пандемией снизила НДС с 19 до 16 процентов, для льготных категорий даже с 7 до 5 процентов. К чему это привело? Это привело, вообще-то, к снижению инфляции. А если учесть, что у них колоссальная помощь населению, то у них население значительно меньше чувствует последствия пандемии, чем у нас, понимаете?» (Н.В. Коломейцев)	- положительный эффект от инициативы почувствуют не только бизнес, но и граждане; - остановится инфляция, значит граждане будут больше покупать, что подтолкнет экономический рост.	-
Контраргумент	«Возможны ссылки на	- необходимо	Возможность

против возможного возражения о выпадающих доходах бюджета	то, что будут выпадающие доходы, вот я вам просто приведу цифры интересные — посмотрите. По нашим расчётам, выпадающие доходы в 2021 и 2022 годах будут 152 миллиарда рублей, в 2023 и 2024 годах — 228 миллиардов и с 2025 года тоже 228 миллиардов ежегодно. Но обратите внимание, как мы транжирим ресурсы по другим вопросам. На 40 институтов развития, которые сегодня преобразованы, потрачено 5 триллионов рублей — где вы видели развитие? Покажите, готов поехать вместе с вами, чтобы вы мне показали! Мы знаем о золочёных лестницах в «Роснано», знаем о миллиардах, переведённых «Сколково» массачусетскому	упразднить те структуры, которые не приносят ощутимую пользу стране; - мы слишком много средств тратим на финансовый сектор, а на производственный — слишком мало; - многие траты некоторых институций слишком велики. Их эффективность надо проверить;	компенсировать выпадающие доходы есть, в первую очередь, за счет перераспределения бюджетных средств.
--	--	--	--

	университету за консультационные услуги, и о 47 миллиардах, выведенных из «Роснано» в офшорные зоны, в фирмы-однодневки... у нас «Бинбанк» и банк «Открытие» оздоравливались за 800 миллиардов рублей, но здесь сидит мой коллега, профессиональный шахтёр, он подтвердит, что ни одна шахта, которую обанкротил «Бинбанк», не получила ни одной копейки, понимаете?!» (Н.В. Коломейцев).		
Принятие законопроекта в интересах наших предприятий	«Ну как вам такое: 10 триллионов потратили в никуда, а здесь не хотим дать своим предприятиям, которые платят заработную плату, платят во все уровни бюджетов налоги и в принципе являются тем самым так называемым	- деньги должны работать на благо реального сектора экономики; - наш бизнес нуждается в поддержке, потому что именно он выполняет основную социальную функцию, а не государство.	Фракция КПРФ готова к конструктивному обсуждению инициативы.

	социально ориентированным бизнесом?! Чтобы не утомлять вас, я хочу предложить вам всё-таки конструктивно отнестись к этому вопросу. Я вам привёл факты, готов услышать аргументы против» (Н.В. Коломейцев).		
Результат повышения НДС	«Мы предлагаем снизить НДС с 20 процентов до 15 процентов. Напоминаю, что ещё недавно НДС у нас был 18 процентов, и по предложению правительства в этом зале было принято решение о повышении НДС с 18 процентов до 20 процентов. Обосновывалось это тем, что денег в бюджете не хватает, дескать, нужны деньги на финансирование национальных проектов, и поэтому мы повышаем налоги... По этой же логике	- обещанный правительством результат, благодаря повышению НДС, достигнут не был; - идея национальных проектов провалилась.	Проводимые Правительством реформы не дают результата, а имеют даже противоположный эффект.

	заморозили накопительную пенсию — тоже туда же, в бюджет, направили. И говорили, что мы за счёт этого национальные проекты профинансируем, экономика будет расти. Ну и к чему это привело, что мы видим сейчас? Как у нас финансируются национальные проекты? Крайне плохо. Результаты есть? Нет. Экономика растёт? Нет. Доходы граждан падают, и, собственно говоря, спрос на рабочую силу тоже снижается, потому что... Посмотрите, ещё и пандемия здесь добавила, ухудшила ситуацию» (В.К. Гартунг).		
Эффект от повышения НДС «смазали» другие законопроекты	«И самое интересное: поднимая НДС, собирались пополнить бюджет, но при этом провели налоговый	Граждан фактически обманули, поднимая НДС, потому что был принят еще ряд мер, которые	Налоговая политика осуществляется в интересах олигархов, а не народа.

	манёвр, по которому обнулили экспортные пошлины на нефть, то есть фактически отказались от налогообложения экспорта углеводородов, при этом переложив основную налоговую нагрузку на внутреннее потребление, повысив НДС и налоговый манёвр, в комплексе привело? К тому, что экспорт углеводородов стал более прибыльным, переработка сырья внутри страны стала невыгодной и олигархи выстроились в очередь к правительству с просьбой «поддержите нас» (В.К. Гартунг).	нивелировали положительный эффект	
Повышение НДС принято в интересах экспортеров сырья	«С граждан деньги собрали, я имею в виду повышение пенсионного возраста, заморозку накопительной пенсии,	Главные выгодоприобретатели не бизнес и граждане, а те, кто живут на сырьевой ренте	Государство помогает «сырьевикам» в ущерб гражданам

	я ещё не сказал про отказ от индексации пенсий работающим пенсионерам, и увеличение периода дожития каждый год на шесть месяцев тоже на 2,3 процента каждый год уменьшает пенсию граждан, то есть со всей страны по нитке собирали, а олигархам, прежде всего сырьевикам, — пожалуйста... Объём возмещения из бюджета НДС при экспорте сырья вырос, то есть, получается, и здесь бюджет проиграл. Таким образом, мы собрали со всех, сырьевикам отдали деньги, а теперь сидим и ждём, когда же у нас экономика будет расти?» (В.К. Гартунг)		
От предлагаемых оппозицией (фракцией «СР») инициатив бюджет выиграет	«Мы, кроме этого законопроекта, о снижении ставки НДС с 20 процентов до 15 процентов, предложили ещё один	- правительство игнорирует инициативы оппозиции, даже если они конструктивные; - правительство	Оппозиция (в частности, СР) не занимается популизмом, а предлагает конкретные

	законопроект — об отмене возврата НДС экспортёрам сырья (по-моему, он даже в сегодняшней повестке стоит, это следующий законопроект). То есть нам надо в комплексе их рассматривать. Если их рассмотреть в комплексе, то бюджет не просто не потеряет денег, он ещё и выиграет прямо в первый же год применения этих ставок, норм этих двух законопроектов... Причём я не понимаю, почему в заключении правительства написано, что авторы не предоставили никаких расчётов? Вот, читаю заключение правительства: «Расчёты и обоснования упомянутых сумм выпадающих доходов федерального бюджета в прилагаемых к законопроекту	лукавит, когда говорит, что оппозиция не обосновывает необходимость принятия своих инициатив; - СР осуществляет планомерную законодательную работу, которая может улучшить жизнь граждан, но «фракция большинства» блокирует все инициативы	обоснованные инициативы, которые достойны того, чтобы стать законами
--	---	--	---

	материалах отсутствуют». Читаю пояснительную записку, читаю материалы — там всё есть. Не понимаю» (В.К. Гартунг)		
Снизить НДС, отказаться от возврата НДС экспортерам сырья	«НДС — это налог на добавленную стоимость, то есть, если, например, вы сырьё продаёте за рубеж, то НДС минимален, а если вы роботов делаете, то НДС будет максимален. Понятно? То есть чем более высокотехнологичная продукция, чем более высокая квалификация рабочих требуется, чем больше доля оплаты труда в себестоимости продукции, тем больше вы платите налог, а чем проще у вас производство, тем меньше вы платите этого налога. Что это даёт? Естественно, это создаёт ситуацию, когда сырьё добывать выгодно,	- действующая налоговая система не позволяет развивать реальное производство; - выгоднее добывать сырьё, чем производить готовую продукцию.	Необходимы серьезные изменения в налоговом законодательстве, направленные на стимулирование развития высокотехнологичной продукции.

	высокотехнологичные производства развивать невыгодно, и, собственно говоря, экономика наша так и идёт. Чтобы изменить эту ситуацию, что нужно сделать? (Ну прямо как перед первоклассниками выступаю.) Нужно снизить налог на добавленную стоимость и отказаться от возврата НДС экспортёрам сырья» (В.К. Гартунг).		
Центробанк мешает развиваться экономике	«...сегодня бич нашей экономики — это то, что делает с нами Центробанк, устанавливая вот такую низкую инфляцию, искусственно созданную инфляцию, удерживая денежную массу и не давая возможности развиваться экономике. Это во-первых. А во-вторых, у нас сегодня падает потребительский	- нужно идти по пути снижения налоговой нагрузки, потому что это будет стимулировать спрос и увеличит налогооблагаемую базу; - налоговые поступления будут расти, если Центробанк изменит свою политику <i>(интересно, что пред-ль фракции КПРФ выдвигает довольно либеральные</i>	-

	спрос, а потребительский спрос — это двигатель экономики. Так вот, если мы принимаем этот законопроект, мы этим самым увеличиваем налогооблагаемую базу. И поэтому я могу возразить Айрату Закиевичу в том, что этот налог не повлечёт за собой увеличения налоговых поступлений в бюджет, — я думаю, что повлечёт, потому что действительно налогооблагаемая база будет увеличиваться, если будет расти спрос» (В.А. Ганзя).	<i>экономические тезисы о снижении налоговой нагрузки)</i>	
Во многих других странах НДС меньше или вообще отсутствует	«Уважаемые коллеги, вообще, давайте немножко посмотрим на историю НДС: Первая и Третья директивы Евросоюза, это 1967 год, тогда, собственно говоря, и был утверждён этот НДС. И более того, по этой директиве ни	- многие развитые страны не имеют НДС а выбирают другие налоговые инструменты. Нам также следует искать альтернативы; - НДС было инструментом давления на страны при формировании	Зарубежный опыт говорит о том, что надо не просто снижать, а отменять НДС и искать ему альтернативы

	одна страна в Европе не могла вступить в Евросоюз, если она не примет этот налог. Кстати, могу сказать, что в Соединённых Штатах Америки, Японии, Австралии, Канаде нет такого налога — НДС, а есть налог с продаж...И если мы посмотрим в сравнении с другими странами, то увидим, что самый большой такой налог в Венгрии — 27 процентов, во многих странах он есть, но в большей части стран всё-таки налог на добавленную стоимость гораздо ниже. Я думаю, что нам нужно снижать». (В.А. Ганзя).	ЕС. У нас нет такой мотивации.	
Необходимость перестройки сырьевой модели экономики	«...страна ещё может десятилетиями жить за счёт углеводородного сырья. Идёт перестройка мировой экономики, доля углеводородов в европейской экономике с 2005 года	- налоговая политика должна быть инструментом, которая снизит зависимость от экспорта природных ресурсов; - рано или поздно экономику,	Если срочно не изменить налоговую политику, то уже в среднесрочной перспективе экономика столкнется с серьезными проблемами.

	сократилась с 22 до 15 процентов, сегодня она вдвое ниже, чем энергетика возобновляемых ресурсов. И мы находимся, понятно, далеко не в конце этого пути, мы где-то даже не посередине. Но, когда мы говорим про историю с налогом на добавленную стоимость, а это в том числе ведь и регулятор экономики... То есть что мы поощряем? Поощряем мы развитие сегментов, связанных с вторичной переработкой, с более высокой прибавочной стоимостью или нет? И конечно, за это надо платить. Есть расчёты, они приведены, из этих расчётов совершенно чётко вытекает, что уже на третий год объём поступлений от НДС (соответственно там, где рабочие места), поступлений в	ориентированную на экспорт углеводородов, придется перестраивать. Лучше начать делать это сейчас.	
--	--	--	--

	социальные фонды, которые у нас дотируются бюджетом сегодня, пенсионные фонды, Фонд социального страхования, поступлений от налога на прибыль — всё это будет расти нарастающим итогом и компенсировать выпадающие объёмы по налогу на добавленную стоимость» (О.В. Шеин).		
Если ничего не предпринять неизбежен масштабный кризис национальной экономики	«Либо мы находимся в ситуации, когда мы, по сути, прогнозируем безусловный кризис где-то так в середине следующего десятилетия, поскольку как в советской России не могла зерновая экономика обеспечить развитие и потребовалась индустриализация с её сверхнапряжением для страны, точно так же и здесь — у нас не будет	Нельзя доводить экономику до состояния необходимости мощного перенапряжения сил.	Структурные изменения в экономике неизбежны, и к этому надо готовиться, возможно и вопреки нашей воли.

	без конца и без края нефтегазовый век» (О.В. Шеин).		
Законопроекты оппозиционных фракций не рассматриваются серьезно	«Уважаемые коллеги, каждый раз, когда вносится та или иная законодательная инициатива от оппозиции, находятся специалисты, которые объясняют, что она абсолютно неверна, что ни в коем случае нельзя её принимать, потому что это не приведёт к улучшению экономической ситуации в стране, не приведёт к росту промышленного производства. Но тогда, если у нас так много умных специалистов в правительстве, которые, естественно, дают отрицательное заключение, покажите мне российские автомобили, на которых ездят в Японии, в Германии, покажите наш российский сотовый	- правительство и «фракция большинства» обвиняет оппозицию в непрофессионализме, но у них самих не так много достижений во главе страны; - есть связь между отсутствием НДС и уровнем благополучия граждан.	Наш производственный сектор страдает от налоговой политики правительства, что сказывается и на обычных гражданах, потребителе.

	телефон или наши российские станки, которые могли бы практически заполонить промышленные предприятия во всём мире, так как мы конкурентоспособны!.. Сегодня же Российской Федерации оставили такое место: вы нам сюда, за границу, продавайте своё дешёвое зерно, свой лес-кругляк, своё сырьё, а мы здесь будем заниматься производством. Коллега уже привёл в пример страны, в которых нет НДС, — США, Япония, — вот почему-то мы находимся ниже этих стран по росту производства, по темпам экономического роста и по уровню благополучия граждан» (А.Н. Шерин)		
--	---	--	--

Критики инициативы ¹				
Снижение НДС не принесет экономической выгоды населению	«Снижение ставки налога не может привести к возникновению у налогоплательщиков экономической выгоды в виде разницы между действующей ставкой и ставкой, предполагаемой данными законопроектами. Николай Васильевич ссылался на экспертов. Вот многочисленные экспертные заключения свидетельствуют, что снижение ставки НДС может иметь — возможно — ограниченное и краткосрочное влияние на увеличение темпов экономического роста и если экономика и получит бонус, то значительная его часть достанется не обрабатывающим и высокотехнологичным	- снижение НДС не приведет к немедленному снижению потребительских цен; - снижение НДС — в пользу ресурсодобывающих компаний.	- в долгосрочной перспективе снижение НДС не принесет дивидендов экономике; - инициатива оппозиции избыточная и непродуманная	

¹ А.З. Фаррахов (ЕР), П.Н. Завальный (Председатель Комитета по энергетике, ЕР)

	отраслям, а нефтяному сектору, сфере услуг и импортёрам» (А.З. Фаррахов).		
Для исполнения майских указов Президента нужны дополнительные финансовые ресурсы	«Основной целью повышения налога на добавленную стоимость, точнее, не повышения, а возвращения его к тем цифрам, которые были до 2004 года, являлось обеспечение исполнения майских указов Президента Российской Федерации, увеличение финансирования инфраструктуры здравоохранения, образования, демографической политики, то есть финансовое обеспечение достижения национальных целей и стратегических задач. Комитет по бюджету и налогам обращает внимание, что столь существенное сокращение доходов	- снижение НДС ударит по финансированию здравоохранения и других важных для граждан статей расхода бюджета; - в случае принятия инициативы сложно будет выполнить взятые социальные обязательства	- в повышении НДС есть и плюсы. Дополнительные доходы идут на финансирование социально значимых сфер (<i>употребляется не «повышение НДС», а «возвращения его к тем цифрам, которые были до 2004 года»</i>)

	федерального бюджета ограничит возможности финансирования расходных обязательств государства» (А.З. Фаррахов)		
Другие государственные институты не поддерживают снижение НДС	«Правительство, Счётная палата, Правовое управление Аппарата Государственной Думы не поддерживают принятие данных законопроектов. По законопроекту, который предусматривает снижение ставки НДС до 15 процентов, девять представительных органов, 29 исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации высказались против принятия» (А.З. Фаррахов).	-	Мы не можем проигнорировать мнение Правительства и субъектов, а они против инициативы
НДС – лучший	«Есть три способа (или	- другие способы	НДС – наиболее

вариант налогообложения из всех возможных для нашей страны	три объекта) налогообложения — это налог на труд, налог на прибыль и налог на потребление. Вот из этих трёх способов был выбран единственный — налог на потребление, НДС, потому что он меньше вреда приносит, скажем так, экономике. Налог на труд на пределе: как только увеличиваешь налог на труд, начинает зарплата уходить в тень, увеличения поступлений по налогам не происходит, поэтому налог на труд оптимизирован. При этом для поддержки малого и среднего бизнеса он снижен, минимальное значение, а самозанятыми практически вообще не платится. Налог на прибыль если увеличивать... У нас	налогообложения меньше подходят для нашей страны; - в стране уже достаточно гибкая налоговая система, учитывающая интересы как граждан, так и бизнеса	безболезненный для населения и наименее вредный для экономики способ налогообложения
--	---	--	--

	было при советской власти 35 процентов, сейчас — 20 процентов. Прибыль — это источник для развития...» (П.Н. Завальный)		
В текущих экономических условиях реализация предложения невозможна	«Так что ваше предложение, конечно, можно было бы принять, но только если бы был рост экономики такой, чтобы компенсировать падение доходов на текущий период. В данном случае принятие этого закона приведёт в среднесрочной перспективе к снижению доходов федерального бюджета в размере от 1 до 2 триллионов рублей к 2024 году. Вопрос: чем компенсировать? Опять резервный фонд, опять нефтегазовые доходы! Наша задача состоит в том, чтобы уменьшить роль нефтегазовых доходов в пользу	- снижение НДС не решит проблемы слабого экономического роста; - необходимо работать над увеличением производительности труда; - к сожалению, работники на предприятиях не всегда эффективны, и это сдерживает экономический рост.	В перспективе инициатива может быть рассмотрена более предметно и даже принята.

	других доходов, но это будет возможно только с ростом экономики и ростом ВВП, а он напрямую связан с ростом производительности труда, который у нас, к сожалению, крайне низкий, поэтому надо стимулировать инвестиции, стимулировать рост» (П.Н. Завальный).		
--	--	--	--

Таблица 6. Столкновение позиций сторонников и оппонентов инициативы в ходе дискуссии (формат «вопрос - ответ»)

Критика инициативы		Защита инициативы	
Тезис (в т.ч цитаты)	Скрытые аргументы и выводы	Тезис (в т.ч цитаты)	Скрытые аргументы и выводы
«Представитель субъекта законодательной инициативы не пришел на Комитет, где рассматривался вопрос; «расчёты носят предполагаемый, а не расчётный характер» (А.З. Фаррахов)	- субъект законодательной инициативы изначально знал, что на принятие популистской инициативы нет никаких шансов; - расчёты недостаточно точны.	Субъект законодательной инициативы привел расчеты, а они были проигнорированы. В тоже время ЕР не предоставляет альтернатив (В.К. Гартунг)	Оппозиция (в данном случае СР) прорабатывает законопроекты даже глубже, чем «фракция большинства»

«Потому он и не прямой, что не зависит от дохода, потому он и называется косвенным налогом» (А.З. Фаррахов)	- де-факто налоговая нагрузка не растет, она перекладывается на потребителя	«...повышение НДС не приводит к увеличению налоговой нагрузки на производителей, потому что они её переложат на потребителя» (В.К. Гартунг)	Аргументы ЕР, как минимум странные, поскольку НДС приводит к налогообложению производителей, а издержки они перекладывают на потребителей.
«Вы знаете, я с вами согласен в части неувеличения налоговой нагрузки, и эта позиция комитета является принципиальной и важной, и именно это является основной позицией комитета, когда мы рассматриваем все законодательные инициативы. Но что касается предложения о снижении НДС, мы всё-таки исходим из того, что это 43 процента доходов федерального бюджета, и необходимо крайне ответственно подходить в	- сейчас снизить НДС очень рискованно и может привести к непредсказуемым последствиям для бюджета; - подобные инициативы могут быть рассмотрены позднее	«Согласитесь, то, о чём говорит Валерий Карлович, — это совершенно рациональные вещи. Надо налогами поощрять развитие производства с высокой добавленной стоимостью, высокотехнологичного, и, напротив, делать нерентабельной элементарную перегонку за границу сырья, поскольку это, наверное, не то, что способствует развитию нашей национальной экономики, на	- экономика не будет развиваться, пока самым рентабельным бизнесом будет добыча полезных ископаемых

условиях высочайшего дефицита федерального бюджета к любым предложениям, которые направлены на снижение налоговой нагрузки именно в настоящее время» (А.З. Фаррахов).		будущее особенно. Вот если вы считаете, что инструментарий Валерия Карловича не совсем корректен, какие предложения комитет в настоящее время разрабатывает и вносит?» (О.В. Шеин)	
--	--	--	--

№ 471205-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части установления дня голосования в ходе выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации)»¹; № 545087-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»²; № 476598-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты в части переноса даты единого дня голосования на второе воскресенье октября»³

Общая информация

Законопроекты, связанные с переносом единого дня голосования с сентября, регулярно вносятся оппозиционными фракциями. На пленарном заседании 4 февраля в качестве альтернативных законопроектов были рассмотрены инициативы КПрФ, ЛДПР и «Справедливой России».

Процедура предусматривала доклады представителей всех трех фракций, единый содоклад от Комитета, дискуссию (в формате «вопрос - ответ»), выступления по итогам обсуждения и собственно голосование. Все

¹ Внесен группой депутатов фракции КПрФ

² Внесен группой депутатов фракции ЛДПР

³ Внесен группой депутатов фракции «Справедливая Россия»

три инициативы были отклонены. Примечательно, что депутаты фракции «Единая Россия» не голосовали. Законопроекты были отклонены, потому что отсутствовал кворум. Правительство также предоставило отрицательную позицию по всем инициативам.

Таблица 7. Топики (темы), неустановленные аргументы и выводы в докладах сторонников и противников законодательной инициативы

Топики	Развернутые тезисы высказывающихся (цитаты)	Неустановленные аргументы	Неустановленные выводы
Сторонники инициатив¹			
После переноса ЕДГ на сентябрь явка упала	«Могу вас заверить, что перенесение с декабря на сентябрь сразу привело к падению на 12—15 процентов явки избирателей, по официальным данным. Если посмотреть ещё более глубоко, то можно увидеть, что на многих местных довыборах фактически явка составляет в крупных городах 4—10 процентов, это реальная явка на избирательные участки. Легитимность власти фактически обнуляется, потому что чем меньше людей пришло на выборы, тем	- сезон и время года – важнейшие факторы, которые влияют на явку; - на местных выборах явка системно снижается	От явки в первую очередь зависит легитимность выборов и власти. Низкая явка означает снижение легитимности.

¹ Основные высказывающиеся: Н.В. Коломейцев (КПРФ), Б.А. Чернышов (ЛДПР), М.В. Емельянов (СР)

	больше вероятность любыми электронными средствами возбудить, настроить людей против тех или иных решений...» (Н.В. Коломейцев)		
Перенос ЕДГ может вернуть доверие к выборам. Сейчас люди не хотят голосовать	«Мы считаем, что если мы с вами хотим, чтобы власть была легитимной, а я уверен, что большая часть сидящих в зале именно этого и хочет, если мы хотим возвращения доверия к институту выборов, а я утверждаю... Вот судя по моим встречам, ну, я думаю, многие из вас ставили такой вопрос, люди, к сожалению, разуверились в институте выборов, и, с моей точки зрения, средства массовой информации этому способствуют. Сегодня превалирует такая тенденция: никуда не ходи, никому не верь и ни в чём не участвуй. Есть известное уголовное выражение	- СМИ формируют негативный фон вокруг выборов. Они виноваты в падении доверия к ним больше, чем партии; - если мы не переломим этот тренд, то рискуем окончательно разочаровать нашего избирателя.	Люди не доверяют не только выборам, но и политическим институтам, государству.

	«не верь, не бойся, не проси» — вот здесь что-то соразмерное, понимаете? С нашей точки зрения, эту тенденцию надо менять. Этого можно добиться, только если сделать так, чтобы день выборов был максимально удобен человеку, чтобы он минимально мешал проведению, скажем, его семейноценностных мероприятий» (Н.В. Коломейцев)		
Нужно переносить ЕДГ на март	«Есть проверенный факт: наилучшая явка у нас в марте и декабре. Это проверено и доказано статистикой — кому интересно, могу показать. Поэтому мы считаем, что в данной ситуации надо перенести день выборов на третье воскресенье марта: посевные в большей части страны ещё не начались, у людей на курорты желания ехать нет, а весна как раз пробуждает желание	- март подходит, потому что у людей меньше дел, которые могут помешать проголосовать; - весна сама по себе несет заряд оптимизма, что будет стимулировать явку.	-

	думать о возрождении жизни и мотивирует к походу на избирательные участки» (Н.В. Коломейцев)		
Отказ от этой меры может привести к революции в долгосрочной перспективе	«Если мы действительно хотим, чтобы не «цветные», «оранжевые», «тюльпановые» и прочие революции изменяли тенденции развития нашей страны, а нормальный процесс с участием максимального числа избирателей, согласитесь, любой разумный человек поддержит наше предложение. Если же вы за то, чтобы у нас манипулирование сознанием продолжалось и выборы как институт отмирали сами по себе, а превалировал институт револьвера... К сожалению, то, что происходит сейчас, именно к этому и ведёт (Н.В. Коломейцев)	- «фракция большинства» за то, чтобы выборы оставались управляемыми и были объектом для манипуляций; - власти выгодна низкая явка, поэтому она не поддерживает подобные инициативы	Если мы не обеспечим высокую явку, то есть риск революционных последствий.
Выборы в	«ЛДПР предлагает	- ЕДГ в будние дни	Рациональные

будние дни – перспективная идея	перенести дату единого дня голосования на последний вторник апреля. С одной стороны, эта идея, конечно, интересная, с другой стороны, она весьма применимая. Выборы в будние дни — норма для многих стран, в том числе и европейских. Западная демократия в некоторых случаях использует будние дни, в частности вторники, для того чтобы проводить общефедеральные выборы. К примеру, президентские выборы в Соединённых Штатах Америки обычно проводятся во вторник, и в этом нет никаких проблем. Я не буду, как коллеги-коммунисты, искать взаимосвязь между возрождением жизни и походом на избирательные участки — мне хотелось бы другие тезисы для обоснования предложить»	способствует большей демократичности выборов. По крайней мере, об этом свидетельствует опыт западных демократий. - аргументы КПРФ в пользу их инициативы недостаточно сильные.	аргументы говорят о том, что нужно не побояться перенести ЕДГ на будний день.
--	---	---	--

	(Б.А. Чернышов).		
Плюсы голосования в будний день	«Первый тезис: весна — это время, когда у людей настроение лучше, когда погода лучше, когда есть возможности для того, чтобы пойти на выборы. Второе: перенос голосования на будний день интересен тем, что даёт возможность предоставлять дополнительный выходной тем людям, которые проголосовали, а также мы можем увеличить время голосования, если оно будет продлено, то человек и после работы сможет прийти на избирательный участок, проголосовать, выбрать ту политическую силу, которая ему близка» (Б.А. Чернышов).	- в будние дни больше стимулов для того, чтобы прийти на избирательный участок; - если дать дополнительный выходной за участие в выборах — это повысит явку; - увеличение времени работы избирательных участков повысит явку, и такое решение более продуктивно реализовать именно при переносе ЕДГ на будние дни.	Данная мера поможет повысить явку и принять избирателю более взвешенное решение.
Голосовать после работы — удобнее, чем в выходные дни	«Я думаю, что никаких проблем у избирателей это вызвать не может, напротив, больше интереса вызовет, потому что в понедельник можно	- люди будут более информированы, если выборы будут проходить в выходные, больше знать о политике; - важно, что выборы	-

	обсудить со своим трудовым коллективом, кто за кого будет голосовать, улучшится процесс информирования людей, они не будут разбивать свои выходные, не будут приезжать раньше с дач, а после работы смогут пойти проголосовать» (Б.А. Чернышов).	не будут отрывать от других насущных дел, которые в основном делаются на выходных.	
ЕДГ в сентябре – не лучшее время, из-за «смазанного» агитационного периода	«Мы действительно предлагаем перенести дату единого дня голосования на второе воскресенье октября. К уже высказанным аргументам коллег в пользу переноса единого дня голосования добавлю ещё один, он связан с агитационным периодом. Голосование в сентябре, по сути, девальвирует весь агитационный период, всю предвыборную агитацию, поскольку она приходится на август, а август — сезон отпусков, и вести	- период агитации для партий не менее важен, чем день голосования; - агитация в августе не выгодна оппозиции; - люди плохо информированы о выборах, как следствие — явка низкая	Период агитации – приоритетный вопрос для партии СР в отношении ЕДГ.

	агитацию практически не с кем, все люди либо на пляже, либо на даче, либо отдыхают» (М.В. Емельянов).		
Март – тоже не лучшее время для ЕДГ	«Почему мы предлагаем перенести на октябрь и не поддерживаем коллег в части переноса на март и апрель? Мы предлагаем перенести дату голосования на октябрь в связи с тем, что в сентябре на подавляющей части территории Российской Федерации ещё тепло, это значит, что можно спокойно клеить листовки, вести пикетную агитацию, ну и избирателям более комфортно идти на выборы в октябре. Перенос на март или апрель приведёт к тому, что агитационный период будет приходиться на холодное время года, когда очень тяжело заниматься расклейкой, тяжело проводить пикеты, и качество	- СР не поддерживает даты ЕДГ, предложенные другими парламентскими партиями, так как они совсем не учитывают период агитации; - качество агитации не должно снижаться из-за фактора сезонности.	Между оппозиционными фракциями есть разногласия в части даты ЕДГ, но единство по необходимости его переноса.

	агитации пострадает» (М.В. Емельянов).		
Не перенос ЕДГ, а возврат к старым правилам	«Подчёркиваю: мы не новую дату устанавливаем, мы предлагаем восстановить дату, проверенную временем. Я не хочу критиковать своих коллег, но я иногда их не понимаю. Вы зачастую выступаете поборниками традиций — так это российская традиция, даже выборы в Учредительное собрание и земские соборы проводили всегда по выходным дням, это не советская власть придумала. Ну традиции надо уважать, читать, тогда и наши с вами дети и внуки будут нас чтить» (Н.В. Коломейцев).	- принятие инициативы КПРФ как раз подчеркнет преемственность традиций; - Фракция ЛДПР в своей аргументации противоречит сама себе	-
Использование традиций – не всегда эффективно	«...конечно, прозвучало много интересных тезисов во время обсуждения — о традициях народа и так далее. Но традиции у нас не всегда были	- не все традиции и наработки прошлого стоит использовать сегодня; - нужно не бояться отказываться от старых правил, тем	-

	удачными, особенно в политической истории России, особенно связанные с парламентаризмом, так было и во времена царя, и во времена советской власти у нас тоже были весьма большие проблемы с легитимностью, хотя явка была 99 процентов, но в итоге-то получилось, что те люди, которые заседали в советах и далее, что называется, по списку, не всегда представляли народ, не всегда это были те депутаты, которых народ хотел бы видеть на местах» (Б.А. Чернышов).	более, если они неэффективны; - необходимо усиливать функцию представительства парламента; - явка и легитимность не всегда прямо взаимосвязаны	
Поправки в Конституцию были вынесены на всеобщее голосование 12 апреля, значит и ЕДГ можно назначить на апрель	«Уважаемые коллеги, мне кажется, главный тезис в поддержку нашего проекта закона о переносе выборов на апрель — это, конечно же, то, что предполагаемой датой голосования по поправкам в Конституцию является	- опыт голосования по поправкам в Конституцию показал, что апрель оптимальный месяц для ЕДГ; - опыт голосования по поправкам отчасти позитивный.	Власть противоречит сама себе, когда говорит, что апрель — неудачный месяц для ЕДГ. Ведь голосование по поправкам провели, и этот опыт самой властью был признан успешным.

	12 апреля. Я думаю, что нужно последовать этому примеру, нужно выбрать законопроект ЛДПР...» (Б.А. Чернышов)		
Критики инициатив¹			
ЕДГ в сентябре – мера проработанная	«...любые изменения должны быть реально обоснованными и не должны допускаться произвольные изменения, затрагивающие права граждан. Следует также учитывать, что единый день голосования, приходящийся на второе воскресенье сентября, был установлен с учётом климатических особенностей отдельных труднодоступных и удалённых местностей Российской Федерации и необходимости создания для избирателей максимальных удобств для реализации	- тема деликатная, перенос ЕДГ должен быть консенсусным решением; - необходимо учитывать мнение граждан не только с политической точки зрения, но принимать в расчет географические особенности некоторых территорий	ЕДГ в сентябре удобен гражданам

¹ Д.В. Ламейкин (ЕР), М.В. Кузьмин (ЕР)

	активного избирательного права (Д.В. Ламейкин).		
Третье воскресение марта – неудачное время	«...при проведении голосования в третье воскресенье марта участники избирательного процесса могут столкнуться со сложностями при реализации требований избирательного законодательства, а также часть периода избирательной кампании будет совпадать с новогодними и рождественскими праздниками, при этом большинство организаций и учреждений в праздничные дни не работает или работает по сокращённому графику. Поскольку ряд отдалённых и труднодоступных местностей Российской Федерации характеризуется суровыми	- фактор погодных условий очень важен при выборе дня проведения ЕДГ, так как много населенных пунктов находятся в труднодоступной местности; - в праздничные дни агитация еще менее эффективна, чем в летнее время; - агитация в праздничные дни может помешать отдыху граждан.	-

	климатическими условиями и недостаточно развитой транспортной инфраструктурой, проведение единого дня голосования в третье воскресенье марта может ухудшить для избирателей транспортную доступность помещений для голосования» (Д.В. Ламейкин)		
Последний вторник апреля – неудачное время	«Говоря о голосовании в последний вторник апреля, хотелось бы отметить, что с учётом исторических традиций и культурных особенностей в Российской Федерации днём голосования на выборах является воскресенье, общий выходной день согласно части второй статьи 111 Трудового кодекса Российской Федерации, это обусловлено прежде всего необходимостью создания наиболее комфортных и удобных условий для	- инициатива о выборах в рабочий день не проработана; - граждане, вероятно, негативно отнесутся к выборам в будний день; - эта инициатива противоречит Трудовому кодексу.	Голосование в будний день, напротив, может снизить явку.

	голосования избирателей. Вместе с тем в настоящее время последний вторник апреля не является выходным днём, что в случае реализации предлагаемых новаций создаст существенные затруднения для участия в голосовании граждан, выполняющих в этот день трудовые, служебные или иные обязанности. Предложение о проведении голосования на выборах в рабочий день также требует дополнительного анализа и аргументации» (Д.В. Ламейкин).		
Нельзя часто менять день проведения ЕДГ	«...частая смена дня выборов негативно влияет на явку избирателей, а ныне существующая дата единого дня голосования — она, кстати, не так давно у нас принята, менее семи лет назад — за	- главное, что к ЕДГ в сентябре уже привык избиратель; - в итоге, время проведения ЕДГ — не самый важный фактор. Намного важнее — качество самой избирательной кампании;	И в существующих условиях у партий есть все шансы набрать большой процент голосов.

	прошедшие годы в принципе стала уже привычной для нашего избирателя. Эксперты в обсуждении также отметили, что явка на выборы зависит в первую очередь от интереса граждан к избирательной кампании, а не от даты проведения. Таким образом, для избирателей приоритетом является не дата, время проведения, а интерес к самим кампаниями» (Д.В. Ламейкин).	- оппозиция выдвигает подобные инициативы, потому что становится менее интересной избирателю	
Диалог по срокам проведения ЕДГ должен продолжаться	«В завершение, уважаемые коллеги, хотелось бы отметить, что, на мой взгляд, одним из главных достижений Думы седьмого созыва является конструктивный диалог между фракциями. Действительно, по многим вопросам между фракциями либо вырабатывается согласованная позиция,	- хотя инициативы рекомендованы к отклонению, позже можно вернуться к этому вопросу; - подобные разногласия не должны нарушать фракционный консенсус, который имеет место по самым принципиальным вопросам; - тема очень сложна, даже внутри	Инициативы не поддерживаются, но дальнейший диалог возможен.

	либо позиции очень близкие. И наверное, мы в своей работе должны как раз таки опираться на этот опыт и приходить к каким-то единым мнениям. Сегодня представлены как минимум три, а фактически четыре разных мнения о дате выборов, они во многом диаметрально противоположны. Так что необходимо работать в этом направлении... принятие какого-либо из трёх законов, проекты которых представлены, было бы преждевременным» (Д.В. Ламейкин).	парламентской оппозиции отсутствует консенсус.	
Сентябрь – лучшее время для ЕДГ	«Апрель, октябрь, рабочее время — я не желаю и не думаю, что будет правильно вступать в полемику, какой из этих периодов интереснее и лучше. История определит, пройдёт какое-то время, и, возможно, в дальнейшем изменится	- при определении времени ЕДГ мнение сельских жителей – ключевое; - из-за того, что многие задачи, запланированные на год уже выполнены ЕДГ в сентябре – лучший вариант; - в сентябре	Необходимо оставить ЕДГ в сентябре.

	ситуация, но я хочу сказать о сентябре, в чём преимущество этого времени. Свыше 40 процентов территории России — это территория сельских жителей. К сентябрю мы привели в порядок поля, прибрались в своих огородах, подготовили учащихся детей, внуков к школе, мы выполнили все задачи и готовы к проведению мероприятий, связанных с днями городов, с днями краёв, которые проводятся в основном в этот период времени. Мы удовлетворены» (М.В. Кузьмин).	социальное самочувствие находится на высоком уровне, а значит – это хорошее время для проведения выборов.	
Популизм оппозиции	«Олег Анатольевич красноречиво завершил своё выступление: неважно, какая дата, пусть любая, но лишь бы против того, что есть. Соответственно, мотивация к тому, чтобы менять, скорее от противного и не	- инициативы парламентской оппозиции неконструктивны; - оппозиция не предоставляет достаточно аргументов в пользу своей позиции; - приоритет для	Главная цель оппозиции – не согласиться с большинством

	доказывает то, что какая-то дата является лучшей» (А.А. Авдеев).	оппозиции – популизм и критика, но не конструктивные предложения	
Статистика по явке, в связи с днем проведения ЕДГ	«Ярослав Евгеньевич правильно подчеркнул, что у нас каждый выходной проходят довыборы, выборы, перевыборы и так далее. И статистика по дням недели — 52 выходных у нас — показывает, что, в общем-то, никакой разницы в том, когда проходят выборы, нет, никакого подъёма в предлагаемые даты абсолютно нет. Действительно, интерес к выборам упал. Только там, где проходят интересные кампании, конкурентные, удаётся привлечь большее количество избирателей и оппозиции, и партии «Единая Россия». И безусловно, само событие, сами выборы вызывают или не вызывают интерес — неважно, когда, в какой день будет голосование	- статистика показывает, что избирателям действительно интересны выборы, если на территории проходит конкурентная кампания; - интерес упал и будет продолжать падать	Время проведения ЕДГ не оказывает существенного воздействия на результата выборов..

	по поправкам к Конституции или выборы президента, в эти дни обязательно явка будет выше» (А.А. Авдеев).		
Явку следует повышать посредством других инструментов, а не ЕДГ	«Фракция «Единая Россия» считает, что мы должны повышать доступность выборных процессов для людей и развивать такие технологии, как электронное голосование, дистанционное голосование, для того чтобы вне зависимости от того, где человек находится — на Крайнем Севере, где тяжело обеспечить предвыборные и выборные процессы, в отпуске, на санаторном лечении, в командировке, — он мог изъять свою волю, проголосовать. И избирательная кампания также сейчас спокойно проходит в интернет-сервисах и абсолютно подменяет собой	- электронное голосование — эффективный инструмент для повышения явки и снижения издержек граждан по реализации активного избирательного права. - нужно примириться с тем, что интернет-технологии и онлайн избирательные кампании будут все больше подменять «классические» избирательные кампании.	Для повышения явки нужно не переносить день голосования, а увеличивать доступность процедуры для граждан.

	реальные избирательные кампании, которые мы видели ещё десять лет назад» (А.А. Авдеев)		
Связь явки на выборах и временем проведения ЕДГ	«Прежде всего, все доводы сводятся к тому, что необходимо поменять дату исходя из того, что явка снижается. Но абсолютно нет ни одного аргумента, который бы подтверждал взаимосвязь снижения явки с днём голосования. Приводя аргументы, практически каждый выступающий говорил о том, что сегодня есть определённое снижение интереса к выборному процессу у избирателей. Но, наверное, здесь правильнее и корректнее говорить о том, что действительно нам всем необходимо активнее работать с нашими избирателями для привлечения их внимания и вовлечения	Партии недостаточно работают с избирателем (элементы самокритики)	Связь между днем проведения ЕДГ и явкой как минимум не доказана, а как максимум – отсутствует

	(я в своём выступлении об этом говорил) именно в выборный процесс и к участию в голосовании непосредственно в день выборов» (Д.В. Ламейкин).		
--	--	--	--

Таблица 8. Столкновение позиций сторонников и противников инициативы в ходе дискуссии (формат «вопрос - ответ»)

Критика инициативы		Защита инициативы	
Тезис (в т.ч цитаты)	Скрытые аргументы и выводы	Тезис (в т.ч цитаты)	Скрытые аргументы и выводы
Перенос ЕДГ приводит к сокращению срока полномочий действующего созыва ГД (А.Б. Выборный)	- сокращение срока полномочий созыва ГД – чрезвычайная мера. На текущий момент, для этого нет оснований; - сокращение срока полномочий созыва некорректно по отношению к действующим депутатам.	«Я и содокладчику, и вам хотел бы ответить, что мы не предлагаем новую дату, мы предлагаем вернуться к устоявшейся дате, к дню, в который многократно проводились выборы на территории России... Я подчёркиваю, цель нашего предложения заключается в том, чтобы как раз	Возврат к старым срокам проведения ЕДГ, напротив, приведет к росту легитимности выборов.

		обеспечить исполнение конституционных прав граждан и усилить легитимность власти» (Н.В. Коломейцев).	
«Спасибо огромное за вопрос. Вера Анатольевна, мы же с вами должны понимать, что наши встречи с избирателями, конечно, многочисленны и действительно разные мнения звучат на встречах по разным вопросам. При этом, если мы пытаемся объективно смотреть на вещи, нам надо апеллировать к статистике, нам надо апеллировать к исследованиям... И ещё один важный аргумент. Коллеги, мы говорим о том, что у нас сегодня четыре разных даты	- нужно ориентироваться на обобщенные данные. Они более показательны, чем конкретные случаи встреч с избирателями	«Вот скажите, пожалуйста, вы намеренно держитесь так за эту дату, чтобы меньше избирателей приходило на избирательные участки? Или всё-таки правящая партия заинтересована в том, чтобы люди пришли на избирательные участки на выборы? Дело в том, что приходит 25—30 процентов избирателей на выборы, — насколько вы считаете легитимной избранную на	Власть заинтересована в дальнейшем снижении явки, поэтому против переноса ЕДГ

в принципе фигурируют. Давайте говорить о том, что... (Д.В. Ламейкин)		таких выборах власть в нашей стране?» (В.А. Ганзя)	
«...я в выступлении сказал о сложившихся исторических и культурных особенностях, связанных с днём голосования, и повторю: на самом деле исторически нам привычно идти на выборы в выходной день, это всегда большое действие, во многих населённых пунктах это даже сродни определённым праздникам, и это эффективно на протяжении уже десятилетий происходит. Говоря о предстоящих голосованиях по изменениям: мы с вами знаем, что планируется 12	- голосование в будние дни противоречит российским избирательным традициям, поэтому не может быть принято, по крайней мере в предложенном виде и с такой скоростью; - фактор традиций очень важен. Его необходимо учитывать при принятии политических решений.	«Говоря про будний день, приводили тезисы, что это неудобно, некомфортно, непривычно и ещё это сопряжено с нарушением в том числе трудовых прав. Вы знаете, у нас по указу президента создана рабочая группа по подготовке поправок, изменений в Конституцию, и у нас одно из заседаний было посвящено проведению как раз дате всероссийского голосования. Общая задача — провести его удобно, доступно, а самое главное, с	- есть органы власти, которые поддерживают проведение ЕДГ в будний день; - голосование в будний день имеет позитивную реакцию в экспертном и политическом сообществах. Оно прибавит явку и легитимность выборов; - голосование в будний день оправдало себя во время голосования по поправкам в Конституцию.

апреля, эта дата определена, и прекрасно будем агитировать наших людей принять в этом активное участие» (Д.В. Ламейкин).		максимальной явкой. И вот мною, как членом этой рабочей группы, было как раз и предложено провести это в будний день. Памфилова, председатель ЦИК, поддержала, и в основном звучали позитивные отклики, которые сопровождались в том числе и словами о последствиях именно проведения в будний день с точки зрения легитимности результата» (Я.Е. Нилов).	
«...как раз таки по голосованию в сентябре у нас не так давно произошли изменения, поэтому статистика по выборам федерального уровня не такая большая.	- данных недостаточно для получения четкой картины по динамике явки на ЕДГ в сентябре; - учитывая принятие новых новелл в части электронного	«...вы обратили внимание на разницу в цифрах, которые привели наши коллеги, и сказали, что комитет тщательно изучал вопрос. В связи с этим у	Представитель фракции большинства готов недостаточно, чтобы компетентно отвечать на вопросы оппозиции.

Вместе с тем давайте возьмём во внимание и те новеллы, которые у нас в законодательстве произошли: и система электронного голосования, и также цифровые участки — это позволяет повышать возможности наших граждан принимать участие и в том даже случае, когда они не находятся в непосредственной близости к участку голосования, прекрасно себя показало как раз таки электронное голосование, когда человек, находясь в Москве, мог принимать участие в выборах, происходящих в его регионе, и отдавать голос на электронном избирательном участке»	голосования тем более рано делать выводы.	меня вопрос: назовите, пожалуйста, средние результаты явки на выборы в прежние даты голосования и при голосовании в сентябре. Ведь совершенно очевидно, что часть народа на огороде, часть не вернулась из отпусков и так далее, и так далее. И кстати, не является ли всенародное голосование в апреле лучшим опровержением представления о том, что с сентября ничего никуда переносить нельзя?» (О.Н. Смолин)	
--	--	---	--

(Д.В. Ламейкин)			
-----------------	--	--	--

Приложение 2. Политические технологии в разрезе этапов законодательного процесса

Стадия/этап законодательного процесса	Политические технологии в законодательном процессе
Предварительное рассмотрение законопроекта (до внесения в Государственную Думу)	- длительный процесс согласования между заинтересованными политическими акторами (министерствами, ведомствами, бизнес и общественными ассоциациями); - оценка регулирующего воздействия; - нулевое чтение в Общественной палате; - желательность рассмотрения законодательных инициатив депутатов фракции большинства во внутрифракционных группах; - блокирование на этапе заседания Комиссии по законотворческой деятельности Правительства России; - парламентский контроль (в том числе правительственные часы, мониторинги комитетов, в том числе с привлечением экспертов с помощью механизмов НИР и ЭАИ).
Внесение и предварительное рассмотрение законопроекта в Государственной Думе	- внесение законопроекта с негативной позицией правительства – почти гарантия того, что она будет заблокирована; - назначение дополнительных пленарных заседаний, чтобы рассмотреть большее количество законопроектов (для ускорения законодательного процесса); - проверка законопроекта на соответствие ст. 104 Конституции и ст. 105 Регламента Государственной Думы может иметь политическое значение, так как граница между тем, когда СЗИ обязан представить заключение правительства и когда он это не является

	обязательством, довольно тонка; - стратегия редкого внесения законодательных инициатив (<i>президент</i>); - долгое формирование позиции Государственно-правового управления Администрации Президента (часто обосновывается необходимостью многочисленных согласований); - долгое формирование позиции Правительства России, нарушение сроков предоставления заключений и официальных отзывов; - снятие противоречий по законодательным инициативам до их рассмотрения на пленарных заседаниях (на заседаниях комитетов, фракций, Совете); - формирование списка приоритетных законопроектов фракций на рассмотрение в рамках сессии; - внесение рамочных законодательных инициатив правительством; - манипулирование повесткой и конструирование её руководством парламента (может действовать и в сторону ускорения, и замедления); - присутствие среди субъектов законодательной инициативы «политических тяжеловесов» (руководство парламента, лидеры фракций); - внесение законопроекта депутатами разных фракций (в том числе и руководством разных фракций); - проведение круглых столов, парламентских слушаний, экспертных советов с привлечением широкого круга сторон затягивает рассмотрение законопроекта (может проходить как до внесения, так и во время рассмотрения в рамках первого и второго чтений);
--	--

	- перенос рассмотрения законопроектов на последующие пленарные заседания; - многократное внесение аналогичных законодательных инициатив (используется оппозицией); - внесение фракцией большинства законопроектов, аналогичных оппозиционным, которые еще не приняты в первом чтении, если есть принципиальное согласованное политическое решение; - блокирование решений региональными парламентами, если «против» высказалась треть легислатур; - риторические интервенции президента (может быть применено на любой стадии рассмотрения инициативы); - фактическое блокирование из-за негативной позиции правительства или Администрации президента; - блокирование законодательной инициативы, если аналогичный законопроект уже ранее был внесен и принят в первом чтении.
Рассмотрение в рамках первого чтения	- непосредственное участие президента в законодательном процессе (в том числе и участие на пленарном заседании) для ускорения и решения возникающих противоречий; - прямая коммуникация с президентом руководства парламента; - заседание комитета в формате опросного листа (имеет место также в рамках второго и третьего чтений); - рассмотрение законопроекта «в первом чтении и в целом»; - политическое выступление, используя кнопку

	«по ведению» (может использоваться при рассмотрении законопроектов в любом из чтений); - выход оппозиции из зала заседаний во время пленарного заседания; - отзыв правительством собственной законодательной инициативы (как правило, её рассмотрение ранее было затянуто, потом она утратила актуальность); - блокирование законодательных инициатив правительства (особенно актуально было в первых созывах Государственной Думы); - блокирование кандидатур министров (потенциальный рычаг влияния на исполнительную власть); - блокирование оппозиционных инициатив посредством отсутствия кворума (депутаты большинства просто не голосуют); - рассмотрение законопроекта по сокращённой процедуре (блокирование и ограничение дискуссий по законопроекту).
Рассмотрение в рамках второго чтения	- рассмотрение законопроекта во втором и третьем чтениях в один день; - внесение поправок уже в зале пленарных заседаний (достижение эффекта неожиданности); - разработка поправок в ходе пленарного заседания; - внесение поправок, которые изменяют сутевую часть законопроекта в попытке избежать широкого обсуждения (противоречит регламенту, но, тем не менее, в редких случаях применяется); - вынесение большого количества поправок на отдельное голосование со стороны оппозиционных фракций;

	- «итальянская забастовка»; - длительная разработка поправок к законопроекту в преддверии формирования соответствующих таблиц и вынесения на второе чтение.
Рассмотрение в рамках третьего чтения	- выступление по мотивам, которое может не иметь прямой связи с сутью рассматриваемой инициативы; - блокирование законопроекта в последний момент (в таких случаях, как правило, следует внесение законопроекта по той же теме, например, как это произошло с законом о регулировании виноделия и виноградарства); - включение в постановление по итогам принятия законопроекта мер, предлагаемых поправками, которые ранее во втором чтении были отклонены; - срыв сроков разработки подзаконных актов и других НПА (В.В. Володин неоднократно говорил о том, что проекты НПА должны быть готовы уже к третьему чтению, но де-факто так практически никогда не происходит).
Прохождение в Совете Федерации	- блокирование законопроекта, принятого Государственной Думой; - прямое участие в работе согласительной комиссии для коррекции уже, казалось бы, принятого решения.
Прохождение у Президента	- блокирование/возврат законопроекта президентом и его возврат в Государственную Думу (фактически к началу процедур законодательного процесса); - инициирование проверки законопроекта на соответствие Конституции Конституционным судом РФ.