

**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)

Аннотация

диссертации на соискание ученой степени кандидата политических наук

Научный руководитель:
кандидат философских наук, доцент
Мизулин Михаил Юрьевич

Москва – 2024

Актуальность темы диссертации обусловлена недостаточно исследованностью тех инструментов, с помощью которых политические акторы воздействуют на процесс принятия решений в ходе законодательного процесса.

Законодательная функция власти (в отличие от представительной) в целом находится на периферии внимания политической науки, в то время как юридическая наука уделяет ей пристальное внимание. 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, степени демократичности политического режима, партийной системы. 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 изучает политология права. 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 процессе. 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 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.

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.

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.

Объектом исследования являются политические технологии в законодательном процессе.

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

Гипотеза исследования заключается в том, что политические акторы применяют политические технологии, связанные с ускорением, замедлением и/или блокированием прохождения законопроектов в ходе законодательного процесса. 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.

Теоретической и методологической основой исследования является неoinституционализм теории рационального выбора. В контексте данной работы особое значение приобретает понимание институтов, как «правил

игры». 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.

Объектом воздействия политических технологий в законодательном процессе среди прочих является повестка дня парламента, соответственно особое значение для исследования играет теория установления повестки дня. 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 технологии. Во-вторых, рассмотренные кейсы имеют ценность из-за их тиражируемости: проанализированы именно те технологии, которые неоднократно применялись и характерны именно для парламента.

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, элементы критического дискурс-анализа, теоретические разработки Э. Лакло и Ш. Муфф. В результате выявлены основные темы, которые затрагивались парламентариями и представителями органов исполнительной власти во время обсуждения законопроектов, неустановленные аргументы и выводы, операционализированы дискурсивные стратегии с помощью классификации Р. Водак и М. Мейера. 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.

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

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

1. Установлены сущностные 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 процесса.

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

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 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 процесс.

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 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 решения.

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 «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.

Теоретическая значимость исследования заключается в уточнении и операционализации понятия политических технологий в законодательном процессе в качестве части политических технологий. Опираясь на неoinституциональную 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.

Практическая значимость исследования состоит в том, что 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 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

Основные результаты исследования были апробированы на следующих конференциях:

– 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.

Кроме того, результаты исследования изложены в статьях в журналах, рекомендованных ВАК, а также индексируемых SCOPUS, RSCI, а также в коллективной монографии (в части методологии). Ключевые тексты:

– 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;

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

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

– Сообщество молодых политологов: сетевой анализ: Коллективная монография / И.А. Помигуев, Д.В. Алексеев, П.С. Копылова [и др.]. – Москва: Аспект, 2021. – 324 с.

Объем и структура

Работа состоит из введения, трёх глав (состоят из восьми параграфов) и заключения, изложенных на 204 страницах. Также ход дискурс-анализа в полном объёме изложен в приложении №1, а применение политических технологий в разрезе стадий законодательного процесса показаны в приложении №2 (представлены на 87 страницах). Список литературы и источников состоит из 306 наименований. В том числе из научных статей и монографий (на русском и английском языках), нормативно-правовых актов и документов, материалов СМИ и электронных ресурсов, стенограмм и хроник пленарных заседаний парламента.