

Д.В. АЛЕКСЕЕВ*

**ВОЗМОЖНОСТИ ПРИМЕНЕНИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ
ТЕХНОЛОГИЙ В ЗАКОНОДАТЕЛЬНОМ ПРОЦЕССЕ
(НА ПРИМЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ
VII СОЗЫВА)**

Аннотация. Статья посвящена рассмотрению применения политических технологий в законодательном процессе. В качестве ключевых особенностей таких технологий выделены их тиражируемость, строгие процедурные рамки, в которых они применяются, а также объект воздействия – законодательный процесс.

В статье проанализированы конкретные приемы, применяемые политическими акторами в зависимости от их целей – ускорение, замедление или блокирование принятия того или иного политического решения. Также отмечено, что ключевыми акторами законодательного процесса являются президент, правительство, депутаты и сенаторы.

Установлено, что важной частью законодательных технологий является использование юридических процедур законодательного процесса. При помощи манипулирования ими политический актор может влиять как на ход законодательного процесса, так и на его конечный результат.

Ключевые слова: политические технологии; законодательный процесс; законодательные технологии; Государственная дума.

Для цитирования: Алексеев Д.В. Возможности применения политических технологий в законодательном процессе (на примере Государственной думы VII созыва) // Политическая наука. – 2023. – № 1. – С. 185–205. – DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2023.01.08>

* Алексеев Дмитрий Владимирович, аспирант, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (Москва, Россия), e-mail: mityaalexeev@yandex.ru

Законодательный процесс является важной частью политики. Именно юридические нормы, принятые парламентом, задают рамки, в которых действуют политические акторы. Еще Ш.Л. Монтескье писал о законах как о факторе развития общественных отношений наряду с религией, традициями, принципами правления, климатом [Монтескье, 2019, с. 179].

Взгляд на законодательный процесс с точки зрения политической науки позволяет проанализировать его с позиции конкуренции акторов, политической борьбы, в то время как юридическая наука фокусируется на его технических деталях.

При этом политологи часто рассматривают законодательный процесс через дизайн партийной системы и политического режима, электоральных исследований (см., напр.: [Коргунюк, 2018; Гельман, 2013, с. 105–137]), что недостаточно для рассмотрения законодательного процесса как явления, в рамках которого принимаются важные политические решения. В данной статье рассматривается то, как и посредством чего политические акторы могут достигать своих целей в ходе законодательного процесса.

Политические технологии как инструмент воздействия на законодательный процесс

Сложность и комплексность законодательного процесса с политической точки зрения заключается в том числе и в разнообразии акторов, принимающих в нем участие. Под *политическими акторами* подразумеваются индивиды, группы лиц или институциональные структуры, которые оказывают определенное влияние на ход законодательного процесса и принятие политических решений, а *политические субъекты* непосредственно определяют основные параметры таких решений¹.

Законодательный процесс характеризуется как совокупность последовательно сменяющих друг друга этапов и суммы правоотношений, возникающих в рамках рассмотрения законов, а также

¹ В контексте такого определения субъектов можно говорить о том, что их политическая воля становится важным драйвером изменений политики в целом.

прав и обязанностей участников законодательного процесса¹. Необходимо, впрочем, более комплексное его рассмотрение для анализа в качестве пространства, где конкурируют различные политические субъекты и акторы. Такая расширенная трактовка подразумевает необходимость взгляда на мониторинг исполнения принятых норм, парламентский контроль [Гаджимагомедов, Ивлиев, 2008], появление идеи инициативы [Законотворчество в Российской Федерации..., 2000, с. 18] как на составляющие части законодательного процесса. При этом акцент на его процедурах также представляется оправданным, так как манипулирование ими может помочь политическому актору достичь своих целей. Процедура может становиться политическим инструментом в его руках [Whittington, 2012].

Если в рамках законодательного процесса принимаются ключевые решения, влияющие на экономическую политику или на жизнь общества в целом, а политические акторы стараются воздействовать на их параметры, то возникает вопрос о том, с помощью чего они это делают. В этом им помогают специфические политические технологии, посредством которых акторы могут влиять на ход и результат законодательного процесса.

Понятие политических технологий часто трактуют как инструментарий для конкуренции на выборах, конструирования имиджа политиков. Однако такой подход представляется неполным. О.Е. Гришин определял политические технологии как совокупность алгоритмизированных методов, способствующих удержанию, укреплению и завоеванию власти [Гришин, 2014, с. 19–32]. В.В. Демидченко акцентировал внимание на том, что их объектом неизменно выступают «человеческие массы» [Демидченко, 2015, с. 140–142]. Одну из наиболее емких дефиниций в русскоязычной литературе предложил О.Ф. Шабров, определяя политические технологии как «целенаправленно сконструированную» совокупность приемов и методик, использующихся для достижения результата, и затрагивающую интересы различных социальных групп [Шабров, 2012, с. 328–330]. Таким образом, законодательный процесс

¹ По Постановлению Конституционного суда РФ от 22 апреля 1996 г. N 10-П «По делу о толковании отдельных положений статьи 107 Конституции Российской Федерации» // Официальный сайт Конституции Российской Федерации. – Режим доступа: <http://www.constitution.ru/decisions/10006457/10006457.htm> (дата посещения: 28.10.2022).

является объектом воздействия политических технологий, в рамках которого происходит взаимодействие и конкуренция политических акторов, заканчивающиеся принятием какого-либо политического решения.

Политические технологии, которые применяются в рамках законодательного процесса, можно назвать *законодательными технологиями*. В силу того, что они обладают рядом особенностей, их можно выделить в отдельную категорию, хотя они в то же время являются частью множества других политических технологий [Помигуев, Алексеев, 2020, с. 190–195]. Как и другие технологии, они применяются не только с целью воздействия на окружающую политическую реальность для получения каких-либо преференций, но и для достижения конечного компромисса.

В качестве особенностей законодательных технологий необходимо выделить следующие.

1. *Объект воздействия законодательных технологий – законодательный процесс, в рамках которого взаимодействуют акторы.* Причем влияние одного актора приводит к изменению в действиях других.

2. *Ограниченнность действий строгими юридическими рамками.* В России они прописаны в регламентах палат парламента, федеральных (конституционных) законах и Конституции.

3. *Тиражируемость.* Речь идет о том, что одну и ту же технологию в разное время может применить относительно большое количество политических акторов. При этом технологии, которые применяют те или иные акторы и субъекты, также имеют свою специфику. Здесь ключевое значение имеет политический вес субъекта и его институциональные возможности.

В соответствии с целями политических акторов *законодательные технологии* можно разделить на три типа: *ускорение, замедление и блокирование*. Выбор цели и конкретных технологий зависит от политической ситуации и интересов актора.

Также представляется возможным *разделить законодательные технологии по характеру их применения на процедурные и публичные*. Первые связаны с использованием политическим актором процедур законодательного процесса в своих интересах, а вторые – с воздействием на законодательный процесс посредством риторики, публичных выступлений и открытого выражения политической воли субъекта. Парламентарии в большей степени ис-

пользуют процедуры, так как они находятся внутри законодательного органа, на базе которого происходит принятие законов. Президент и правительство, обладая значительным политическим весом и высказывая свою позицию, могут существенно повлиять на параметры принимаемого решения.

Теоретико-методологические основы исследования законодательных технологий

В основе методологии исследования применения законодательных технологий лежит понимание процесса принятия политических решений как институционально закрепленной последовательности действий. Изначально ученые старались объяснить этот процесс через ценности и установки политических акторов и субъектов [Simon, 1997]. В то же время Дж. Марч и Й. Олсен подчеркивали важность рационального выбора, оценки издержек и выгод от принятия того или иного решения [March, Olsen, 1984]. Юридическая рамка законодательного процесса создает ограничения для реализации воли политических акторов, а также открывает возможности манипулирования процедурами для достижения собственных целей.

Многие политico-управленческие модели включают *конструирование повестки дня* в качестве одной из составляющих. Такой подход применим как к законодательному процессу, так и к работе парламента в целом. Среди факторов, влияющих на повестку дня законодательного органа, среди прочих выделяют рациональный выбор законодателя и последовательность процедур [Sox, McCubbins, 2002, р. 155–156]. Отметим, что повестка дня парламента может быть как позитивной, так и негативной. Под первой подразумевается изменение сложившегося консенсуса (соответствует цели ускорения законодательного процесса), а вторая направлена на сохранение статус-кво (соответствует цели замедления или блокирования принятия решения) [Помигуев, Алексеев, 2020].

Ключевым основанием формирования повестки дня парламента является сочетание деятельности институциональных механизмов и мотивации конкретных политиков [Jenkins, Monroe, 2016, р. 158–174]. В Госдуме таким органом является Совет. Именно он формирует повестку дня парламента и непосредственно влияет на

скорость рассмотрения законодательных инициатив. Совет Государственной думы, являясь бюрократической структурой, имеет вполне реальные инструменты влияния в рамках законодательного процесса, где могут сталкиваться интересы политических акторов [Помигуев, 2016, с. 171–183].

Важнейшими акторами законодательного процесса являются президент, правительство, депутаты и сенаторы. Степень вовлечения этих акторов достаточно велика, что заметно на примере количества внесенных законодательных инициатив (табл.). В рамках представленного исследования акцент сделан именно на них.

Таблица
**Законопроекты, внесенные и принятые
в VII созыве Госдумы¹**

Актор / статус	Внесенные	Принятые	На рассмотрении	Непринятые ²
Президент	163	162 (99,4%) ³	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).

Из приведенной таблицы видно, что президент нечасто вносит законодательные инициативы, однако практически все они становятся законами. Таким образом, его можно назвать субъектом, так как его позиция часто является предопределяющей при принятии решений. Подавляющее большинство инициатив правительства также принимается Государственной думой. Это во мно-

¹ Источник данных: Система обеспечения законотворческой деятельности. – Режим доступа: <https://sozd.duma.gov.ru/> (дата посещения: 07.11.2022).

² Включены отклоненные законопроекты, а также отозванные субъектами законодательной инициативы, возвращенные субъектам законодательной инициативы в связи с несоблюдением регламента или Конституции и др.

³ Здесь и далее в скобках даны доли законопроектов от числа внесенных субъектом законодательной инициативы.

гом связано с уверенной поддержкой фракцией большинства правительственные инициатив. В таких случаях ее задачей становится не только утверждение практически соглашенных решений, но и разделение части ответственности за них [Алексеев, Коргунюк, Помигуев, 2022].

У депутатов и сенаторов высокая доля отклоненных законопроектов, однако они и вносят больше всех инициатив. Вовлеченность парламентариев в законодательный процесс чрезвычайно велика, и решения по факту принимаются именно ими. Поэтому их влияние на ход законодательного процесса довольно велико.

Другие субъекты законодательной инициативы также значимы, но с некоторыми оговорками. Региональные легислатуры ограничены во влиянии на законодательный процесс на федеральном уровне. Их законопроекты не только часто отклоняются (за VII созывов 2453 инициативы отклонены, а принято лишь 434¹), но и, как правило, касаются локальных вопросов (например, упразднения судов, переименования городов и др.). При этом такие законопроекты рассматриваются довольно медленно [Зарипов, Помигуев, 2022, с. 93–98]. Верховный и Конституционный суды ограничены в праве законодательной инициативы своей сферой ведения. Конституционный суд де-факто даже не пользовался этим правом и лишь проводил экспертизу законодательных инициатив и формировал рекомендации по совершенствованию правового поля [Комшукова, 2021].

В исследовании использован метод *case-study*. Рассмотрены случаи применения законодательных технологий в первую очередь парламентариями, а также правительством и президентом, направленные на ускорение, замедление и блокирование прохождения инициатив. При этом в качестве примеров взяты резонансные законопроекты. Рассмотрение некоторых из них вызвало поляризацию: как в дискуссии, так и в результатах голосования.

Все проанализированные в данном исследовании кейсы рассматривались Государственной думой VII созыва. Отметим, что руководство нижней палаты и отдельных фракций предприняли беспрецедентные усилия, направленные на упорядочивание действий парламентариев в рамках законодательного процесса [Кынев,

¹ Источник: Система обеспечения законодательной деятельности. – Режим доступа: <https://sozd.duma.gov.ru/> (дата посещения: 11.11.2022).

2017, с. 65–81]. В качестве конкретных мероприятий приведем укрепление дисциплины в парламенте, создание специальных фильтров (внутрифракционные группы, экспертно-консультативные советы). Данная тенденция укрепила разделение Государственной думы на два полюса: фракция большинства и парламентская оппозиция. Такая дифференциация предопределила особенности применения законодательных технологий парламентариями разных фракций.

Применение технологий ускорения принятия политических решений в ходе законодательного процесса

Как уже упоминалось выше, нахождение в строгих процедурных рамках является важным свойством законодательных технологий. Однако в случае наличия определенных предпосылок скорость прохождения стадий законодательного процесса может существенно возрасти. Стоит отметить, что фактор времени имеет большое значение для законодательного процесса. Ряд исследователей рассматривали его в контексте продуктивности процедуры законодательного диксонтизита для усиления влияния парламента в системе власти [Shagen, 1993, 115–125]. При этом конституционное большинство одной партии отнюдь не является исчерпывающей предпосылкой высокого темпа прохождения законодательных инициатив.

Среди факторов ускорения законодательного процесса необходимо отметить *социально-экономический или политический контексты*. Например, меры поддержки экономики в период распространения новой коронавирусной инфекции принимались в ускоренном режиме. Некоторые законы, связанные с минимизацией последствий для бизнеса от вынужденного локдауна, рассматривались буквально за неделю¹.

Большое значение также имеет *воля значимого политического субъекта*. Выше уже упоминалось о том, что президент оказывает большое влияние на ход и результат законодательного процесса.

¹ 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. № 14 (часть I) ст. 2028.

В частности, законы, разработанные во исполнение принятых поправок в Конституцию, проходили относительно быстро. Например, Федеральный закон «О Государственном Совете в Российской Федерации» был принят менее чем за два месяца¹.

Показательным примером политической воли субъекта является инициатива председателя Государственной думы В.В. Володина о «расчистке законодательных завалов». Так как в современном российском парламентаризме действует принцип континуитета, на рассмотрении у Государственной думы остается много законопроектов, доставшихся в наследство от предыдущих созывов. Если проект закона потерял актуальность, его можно отклонить, рассмотрев по сокращенной процедуре (при согласии субъекта законодательной инициативы). С депутатскими инициативами проще – если авторы парламентарии не прошли в новый созыв, согласие не требуется. Благодаря такой политической воле актора в течение года (осенняя сессия 2016 г. – весенняя сессия 2017 г.) было рассмотрено около 1 тыс. законопроектов, внесенных в предыдущих созывах (некоторые – еще в 1990-е годы)².

Другим ярким примером применения законодательных технологий является *внесение поправок к законопроекту в последний момент*. До сих пор имеют место случаи *распространения текстов поправок в зале пленарных заседаний уже во время рассмотрения вопроса*. Таким образом, их инициатор имеет возможность оперативно скорректировать, казалось бы, согласованное решение. Именно так поступил депутат А.А. Карелин 10 марта 2020 г. во время рассмотрения законопроекта «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», неожиданно для многих внеся поправку о досрочных выборах в Государственную думу³. Из-за отсутствия кон-

¹ Федеральный закон от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 14 декабря 2020 г. № 50 (часть III) ст. 8039.

² Госдума расчистит законодательные «завалы» к маю 2018 года // Российская газета. – 2017. – 25 июля – Режим доступа: <https://rg.ru/2017/05/25/gosduma-raschistit-zakonodatelnye-zavaly-k-maiu-2018-goda.html> (дата посещения: 03.11.2022).

³ Александр Карелин подготовит предложение о выборах в ГД // Официальный сайт Государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации. – 2020. – 10 марта – Режим доступа: <http://duma.gov.ru/news/47993/> (дата посещения: 05.11.2022).

сенсуса она была отозвана. При этом поправка, инициированная на пленарном заседании В.В. Терешковой об обнулении президентских сроков В.В. Путина, была принята¹.

Согласно Регламенту Государственной думы, для принятия закона нижней палатой парламента он должен пройти три чтения. Однако их сроки никак не регламентированы. Нередки случаи, когда *один законопроект может быть рассмотрен во втором и третьем чтениях за один день*. Для этого достаточно подготовить текст документа к третьему чтению со всеми поправками и с учетом лингвистической и юридико-технической экспертиз. Были случаи, когда *законопроекты принимались по процедуре, фактически включающей в себя два чтения («в первом и в целом»)*². Именно так был рассмотрен законопроект о возможности распространения специального налогового режима для самозанятых на все субъекты России³. Такая скорость рассмотрения закона была обоснована, во-первых, ее важностью для «обеления» рынка самозанятых, а во-вторых, пандемией коронавирусной инфекции, в период которой пленарные заседания проходили реже.

Механизм приоритетных законопроектов фракций позволяет парламентской оппозиции практически гарантированно вывести на рассмотрение несколько своих законопроектов за сессию. Они используют эту процедуру как технологию для презентации собственных взглядов в глазах избирателей, а также для того чтобы подчеркнуть отсутствие поддержки фракцией большинства законопроектов, которые направлены на улучшение жизни граждан. Парламентская оппозиция использует механизм приоритетных законопроектов фракций в качестве инструмента политической

¹ Терешкова предложила обнулить президентские сроки Путина // Ведомости. – 2020. – 10 марта. – Режим доступа: <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2020/03/10/824795-tereshkova-predlozhila> (дата посещения: 05.11.2022).

² Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22 января 1998 года № 2134-II «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». Глава 13. Статья 119. Часть 8 // СПС «Консультант Плюс». – Режим доступа: <http://base.consultant.ru> (дата посещения: 05.11.2022).

³ 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.

борьбы. Руководство Государственной думы таким образом демонстрирует видимость конкуренции в рамках законодательного процесса. В разное время в VII созыве при помощи этого механизма были рассмотрены законопроекты о детях войны, о пособиях для лиц, занимающихся домашним хозяйством, защите прав граждан, нуждающихся в жилых помещениях¹.

Говоря о конкретных технологиях, нельзя не упомянуть, что *правительство выстраивает коммуникацию с фракциями парламента*. В преддверии рассмотрения значимых инициатив его представители (как правило, министры или вице-премьеры) *встречаются с каждой из фракций, чтобы снять как можно больше противоречий*. При этом в качестве обязательной процедуры такие встречи в регламентах палат не прописаны. Особенno это касается наиболее спорных инициатив, вызывающих большой общественный резонанс. Перед внесением законопроекта о повышении пенсионного возраста прошло предварительное обсуждение на площадке фракции «Единая Россия» и в рамках парламентских слушаний, где выступили главы всех фракций, министр труда, спикер Государственной думы, председатель Счетной палаты². Предварительно, обсудив параметры возможных изменений и получив обратную связь, исполнительная власть сделала попытку снизить негатив в публичном поле.

Также представители правительства часто проводят предварительные обсуждения перед правительственными часами или рассмотрением федерального бюджета. В целом важно отметить, что качественная, с привлечением всех заинтересованных сторон, предварительная проработка будущей законодательной инициати-

¹ Проект Федерального закона № 736973–7 «О детях войны» // СОЗД. – Режим доступа: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/736973-7> (дата посещения: 23.11.2022); 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”» // СОЗД. – Режим доступа: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/965268-7> (дата посещения: 23.11.2022); Проект Федерального закона № 601359–7 «О внесении изменений в статью 51 Жилищного кодекса Российской Федерации» // СОЗД. – Режим доступа: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/601359-7> (дата посещения: 23.11.2022).

² «Это перебор»: как в Думе обсудили пенсионную реформу // Газета.ru. – 2018. – 21 августа. – Режим доступа: <https://www.gazeta.ru/business/2018/08/20/11902387.shtml> (дата посещения: 07.11.2022).

вы (так называемое «нулевое чтение») повышает шансы на ее оперативное прохождение в парламенте.

Применение технологий замедления принятия политических решений в ходе законодательного процесса

Замедление прохождения законодательных инициатив происходит, когда принятие политического решения необходимо отложить или если законопроект настолько сложен, а *в его обсуждение вовлечено столько акторов и субъектов, что его согласование серьезно затруднено*. Например, Пятый антимонопольный пакет, который призван регулировать деятельность маркетплейсов и интернет-агрегаторов, долгое время даже не вносился в Государственную думу из-за серьезных противоречий между органами власти. В итоге инициатива внесена в Госдуму уже в VIII созыве 7 июля 2022 г.¹, а в первом чтении принята лишь 10 ноября 2022 г., притом что подготовка велась в течение двух предыдущих лет².

Парламентская оппозиция нередко способствует замедлению прохождения законодательных инициатив. Посредством массового внесения поправок и их вынесения на отдельное голосование или с помощью «итальянской забастовки» можно затянуть принятие решения, однако едва ли получится воздействовать на его результат. В качестве примера можно привести рассмотрение законодательной инициативы, вносящей изменения в порядок организации встреч депутатов с избирателями³. В результате инициативу рассматривали целый день. Это можно назвать формой протеста против принимаемого решения при ограниченном инструментарии противодействия дальнейшего продвижения законопроекта. Важно отметить, что в VII созыве такие практики стали единичными, хотя в более ранних созывах они применялись шире.

¹ Проект Федерального закона № 160280–8 «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» // СОЗД. – Режим доступа: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/160280-8> (дата посещения: 07.11.2022).

² По состоянию на 30 ноября 2022 года.

³ КПРФ устроила «итальянскую забастовку» из-за встреч с избирателями // BBC.com. – 2017. – 19 мая. – Режим доступа: <https://www.bbc.com/russian/news-39978858> (дата посещения: 08.11.2022).

На замедление рассмотрения законопроектов влияют их *переносы на последующие пленарные заседания*. Ключевое место здесь занимает Совет Государственной думы – орган, который определяет повестку дня в парламенте. По решению Совета законопроект может быть помещен в конец повестки. В таком случае с большой долей вероятности парламентарии не успеют его рассмотреть, либо он будет вынесен на обсуждение лишь в самом конце заседания, когда на нем будет сфокусировано намного меньше внимания. В качестве примера здесь можно привести многочисленные потенциально резонансные инициативы оппозиции, которые переносятся в конец повестки. Так, сразу несколько оппозиционных законопроектов о переносе Единого дня голосования рассматривались в самом конце пленарного заседания¹. Рассмотрение инициативы о поддержке ветеранов боевых действий (внесено депутатом фракции ЛДПР) переносилось четырнадцать раз².

Управление повесткой дня парламента во многом позволяет контролировать палату в целом. *Если потенциально дискуссионный проект закона находится в повестке дня пленарного заседания после инициативы, которая также неизбежно вызовет долгие обсуждения, то к ней будет приковано меньше внимания.* Именно так произошло с законом о продаже контрольного пакета ПАО «Сбербанк» Правительству Центробанком. Сложный законопроект, который оказывает существенное влияние на российскую банковскую систему, был рассмотрен в первом чтении, относительно оперативно и незаметно во многом из-за того, что в этот же день ранее рассматривался проект федерального бюджета и состоялся правительственный час с участием уже экс-главы ФАС России И.Ю. Артемьева³.

¹ Обсуждение проектов федеральных законов о переносе Единого дня голосования // База данных «Стенограммы заседаний Государственной Думы». – 2020. – 4 февраля. – Режим доступа: <http://transcript.duma.gov.ru/node/5384/> (дата посещения: 08.11.2022).

² Проект Федерального закона № 680435–7 «О внесении изменений в статью 23.1 Федерального закона “О ветеранах”» // СОЗД. – Режим доступа: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/680435-7> (дата посещения: 08.11.2022)/

³ Порядок работы Государственной Думы от 4 марта 2020 года // СОЗД. – Режим доступа: https://sozd.duma.gov.ru/events_document/B27F3EBD-C2BD-4450-854C-E8EBFC912FB9/2020 (дата посещения: 09.11.2022).

Правительство имеет возможность затягивать законодательный процесс посредством манипулирования сроками представления заключения или официального отзыва. Депутаты (особенно представители фракций большинства) редко вносят законодательные инициативы в отсутствие позиции правительства. Часто это связано со сложностями поиска консолидированной позиции между разными министерствами, а отзыв или заключение, подписываемое заместителем председателя Правительства – руководителем аппарата, – подразумевает ее наличие. Подобная ситуация произошла с законопроектом о легализации продажи пива на футбольных стадионах¹. Несмотря на четкую аргументацию (доходы пойдут на поддержку детского спорта), одобрение Министерства спорта и ответственного комитета, против выступили МВД и Министерство здравоохранения. Законопроект был принят в первом чтении, однако вот уже более трех лет не выносится на второе чтение.

Правительство также может попросить комитет перенести срок предоставления заключения или официального отзыва, апеллируя к сложности процедуры согласования. Как правило, комитет не возражает, что подчеркивает высокий авторитет правительства, а также перекос влияния на законотворчество в пользу исполнительной власти.

Как уже упоминалось выше, президент часто выступает в роли арбитра, в том числе и в законодательном процессе. В то же время он редко вмешивается в него напрямую, однако имеет возможность *отклонить законопроект, что де-факто означает возвращение в Государственную думу на доработку*. За последние десять лет произошло три таких precedента. Уже незадолго до окончания работы VII созыва президент отправил на доработку

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”» // СОЗД. – Режим доступа: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/759159-7> (дата посещения: 09.11.2022).

законопроект об ужесточении ответственности за фейки в СМИ¹. В таком случае у парламентариев есть выбор из четырех альтернатив: доработать законопроект с учетом замечаний президента, отклонить его, одобрить квалифицированным большинством (2/3 голосов палаты) или создать комиссию для выработки согласованного решения².

Отметим, что согласно поправкам в Конституцию Российской Федерации, одобренным в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г., президент имеет возможность обратиться в Конституционный суд, и если тот не подтвердит конституционность федерального закона, то он возвращается в Государственную думу³. Дальнейшая процедура рассмотрения таких законов не до конца ясна, поскольку прецедентов применения данной нормы в настоящее время нет.

Применение технологий блокирования принятия политических решений в ходе законодательного процесса

Блокирование прохождения законодательной инициативы осуществляется, если *компромиссное решение по ней невозможно*. При этом важно учитывать, что уровень влияния политического актора определяется не только возможностями принятия решений, но и наличием потенциала для создания препятствий к их принятию или вовсе возможности их блокирования [Bachrach, Baratz, 1962, р. 947–952]. Дж. Цебелис называл таких субъектов ветоигроками – теми, кто может создать непреодолимые препятствия для принятия решения [Tsebelis, 1995, р. 289–326].

Одной из причин блокирования законопроектов является *их несвоевременность и необеспеченность средствами из федерального бюджета*. Такие аргументы часто используют для отклоне-

¹ Фейковая поправка не прошла президента // РБК. – 2021. – 18 июня. – Режим доступа: <https://www.rbc.ru/newspaper/2021/06/21/60cc4d5e9a7947c18d93c234> (дата посещения: 10.11.2022).

² По состоянию на 30 ноября 2022 г. решение по законопроекту не принято.

³ Статья 107, пункт 3 Конституции Российской Федерации, принятой всенар. голосованием 12 дек. 1993 г. (с изм., одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 года). – Режим доступа: <https://constitutionrf.ru/> (дата посещения: 30.11.2022).

ния оппозиционных инициатив. Из-за того, что они носят популистский характер, подобные законопроекты нередко требуют необеспеченных расходов. В качестве примера вспомним законодательные инициативы о снижении НДС¹ или совершенствование законодательства по защите прав дольщиков². Хотя оппозиционные проекты законов и отклоняются, у фракций меньшинства появляется возможность заявить свою позицию, отличную от партии власти, а также получить дополнительное медийное освещение своей деятельности.

Важно отметить, что посредством блокирования политический актор может не только повлиять на параметры решения, но и показать свою субъектность. В этом смысле обращает на себя роль Совета Федерации как вето-игрока. Блокируя прохождение уже фактически согласованного политического решения, с одной стороны, он укрепляет свой вес в системе власти, а с другой – в рамках работы согласительной комиссии имеет возможность скорректировать законопроект. Именно так произошло с законом о запрете работы контактных притравочных станций. Если в Государственной думе инициатива прошла все три чтения достаточно оперативно, то Совет Федерации его отклонил с предложением создать согласительную комиссию. В итоге закон был принят, однако в несколько измененном виде³.

Говоря о конкретных законодательных технологиях, направленных на блокирование прохождения законопроектов, следует указать на уже упомянутое использование части 7 статьи 118 Регламента Государственной Думы (*отклонение по сокращенной*

¹ Например, Проект Федерального закона № 903200–7 «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации от 05.08.2000 № 117-ФЗ» // СОЗД. – Режим доступа: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/903200-7> (дата посещения: 10.11.2022).

² Например, Проект Федерального закона № 909970–7 «О внесении изменений отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СОЗД. – Режим доступа: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/909970-7> (дата посещения: 11.11.2022).

³ Федеральный закон от 07.03.2018 № 54 «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 РФ от 12.03.2018 № 11, ст. 1589.

процедуре)¹. Хотя такая процедура серьезно экономит время парламентариев, отклонение инициативы в этом случае происходит без обсуждения концепции законопроекта. Следовательно, рассмотрение даже потенциально полезных инициатив проходит незамеченным (хотя значительная часть таких проектов законов уже утратила актуальность). Именно по такой процедуре отклоняются, например, законопроекты, внесенные в предыдущих созывах.

Фракция большинства может заблокировать законопроект, даже не голосуя против него. *Парламентское большинство просто не принимает участия в голосовании, и таким образом инициатива отклоняется в силу отсутствия кворума.* Как правило, такая ситуация происходит, когда рассматривается оппозиционная законодательная инициатива, которая имеет социальную направленность. Речь идет, например, о повышении стипендий до уровня прожиточного минимума², расширении категорий граждан, которые могут получать налоговые льготы³. То есть фракция большинства прямо не выражает свое неприятие потенциально популярных инициатив. Отметим, что данный технологический прием не работает, когда требуется поддержка непопулярных инициатив (например, как в случае с повышением пенсионного возраста).

Правительство имеет возможность блокировать инициативу посредством *предоставления негативной позиции в официальном отзыве или заключении*. Внесение законопроектов с отрицательным отзывом или заключением правительства не противоречит регламенту (для оппозиционных фракций это даже характерно), однако на практике они практически наверняка будут отклонены благодаря действиям парламентского большинства. Фракция

¹ Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22 января 1998 года № 2134-II «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» Глава 12, часть 7, статья 118 // СПС Консультант Плюс. – Режим доступа: <http://base.consultant.ru> (дата посещения: 12.11.2022).

² Проект Федерального закона № 892156–6 «О внесении изменений в Федеральный закон “Об образовании в Российской Федерации” в части установления стипендий в размере не ниже уровня прожиточного минимума» // СОЗД. – Режим доступа <https://sozd.duma.gov.ru/bill/892156-6> (дата посещения: 12.11.2022).

³ Проект Федерального закона № 1237851–7 «О внесении изменений в пункт 1 статьи 407 части второй Налогового кодекса Российской Федерации» // СОЗД. – Режим доступа: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1237851-7> (дата посещения: 12.11.2022).

«Единая Россия» при отсутствии позиции правительства предпочитает занимать выжидательную позицию, а при наличии отрицательной – отзывать или дорабатывать законопроект¹.

Заключение

Законодательные технологии являются теми инструментами, которые позволяют политическим акторам и субъектам добиваться необходимого для них результата и коррекции параметров политических решений. Применение технологий ускорения, замедления или блокирования зависит от конечной цели политического актора.

Технологии, связанные с публичной политикой, применяются также довольно широко, в большей степени – правительством и президентом. Это связано, с одной стороны, с их высоким, в том числе и неформальным, влиянием на законодательный процесс, а с другой – они все же меньше погружены в ход законодательного процесса и имеют ограниченный доступ к использованию его процедур, которые являются важной частью законодательных технологий. Посредством манипулирования ими становится возможным повлиять на скорость принятия решений и их содержание. Однако процедура становится составляющей технологии только при условии наличия воли политического актора. В ее отсутствие процедура остается юридическим правилом, задающим границы возможного в законодательном процессе.

Фактор политической воли важен для законодательного и парламентского процесса в целом. Именно благодаря ей преобразовывается политический потенциал юридических процедур в реальные инструменты достижения целей. Законодательный процесс в данном случае является пространством, где происходит политическая борьба и принимаются ключевые решения.

Несмотря на наличие конституционного большинства и значимую роль правительства и президента в законодательном про-

¹ Проект Федерального закона № 466977-7 «О внесении изменения в статью 31 Федерального закона “Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации”» // СОЗД. – Режим доступа: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/466977-7> (дата посещения: 2012.2021).

цессе, именно парламентарии утверждают окончательные параметры политических решений посредством голосования и принимают значительную долю ответственности за итоговый результат, имея при этом довольно обширный технологический инструментарий.

D.V. Alekseev*

**Possibilities of using political technologies in the legislative process
(on the example of the State Duma of the 7th convocation)**

Abstract. This paper is devoted to the consideration of applying legislative technologies by political actors in the legislative process. The key features of such technologies are their replicability, strict procedure framework and the legislative process as the field of their application.

The paper examines how political actors used specific techniques, depending on their purposes, such as speeding up, slowing down or block the adoption of a particular political decision. It was also noted that the key actors of the legislative process are the president, the government and parliamentaries.

It was found that the procedures of the legislative process are an important part of legislative technologies. A political actor can manipulate them and exert to the result of legislative process and the specific characteristic of the decisions taken.

At the same time, the political entity of the legal framework legislative process begins to work, provided that the political actor has the will.

Keywords: political technologies; legislative process; legislative technologies; the State Duma.

For citation: Alekseev D.V. Possibilities of using political technologies in the legislative process (on the example of the State Duma of the 7th convocation). *Political science (RU)*. 2023, N 1, P. 185–205. DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2023.01.08>

References

- Alekseev D.V., Korgunyuk Yu.G., Pomiguev I.A. Delineations in the Russian legislative process: experience of factor and discourse analysis. *Diskurs-Pi*. 2022, Vol. 19, N 3, P. 10–35. (In Russ.)
- Bachrach P., Baratz M.S. Two faces of power. *The American political science review*. 1962, Vol. 56, N 4, P. 947–952. DOI: <https://doi.org/10.2307/1952796>
- Cox G., McCubbins M.D. Agenda Power in the U.S. House of Representatives, 1877 to 1986. In: Brady D.W., McCubbins M.D. (eds). *Parties, procedure and policy: essays on the history of Congress*. Stanford university press, 2002, P. 150–219.

* Alekseev Dmitriy, The Russian presidential academy of national economy and public administration (Moscow, Russia), e-mail: mityaaleeiev@yandex.ru

- Cox G.W., McCubbins M.D., Agenda power in the U.S. House of representatives, 1877 to 1986. In: Brady D.W., McCubbins M.D. (eds). *Parties, procedure and policy: essays on the history of congress*. Stanford: Stanford university press, 2002, 352 p.
- Demidchenko V.V. The concept of political technologies: essence, forms, types. *Vlast'*. 2015, N 12, P. 140–142. (In Russ.)
- Gadzhimamedov G.A., Ivliev G.P. *Participation of the Government of the Russian Federation in legislative activity*: scientific edition. Moscow: Norma, 2008, 224 p. (In Russ.)
- Gelman V.Y. *From fire to fire: Russian policy after the USSR*. Saint Petersburg: BHV-Petersburg, 2013, 256 p. (In Russ.)
- Grishin O.E. Political technologies in the XXI century: essence, spectrum, character. *Politbook*. 2014, N 2, P. 19–32. (In Russ.)
- Jenkins J., Monroe N. On measuring legislative agenda-setting power. *American journal of political science*. 2016, Vol. 60, N 1, P. 158–174. DOI: <https://doi.org/10.1111/ajps.12191>
- Komshukova O.V. *Strategies of legitimization of decisions of the Constitutional Court of Russia: justification for politically significant cases*. Diss. Candidate of political sciences. Moscow, 2021, 201 p. (In Russ.)
- Korgunyuk Y.G. The party system of modern Russia: the main vector of development. *Actual problems of Europe*. 2018, N 2, P. 202–224. (In Russ.)
- Kynev A.V. The State Duma of the Russian Federation of the VII convocation: between the «sleeping potential» and party discipline. *Politeya*. 2017, N 4, P. 65–81. (In Russ.)
- 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. DOI: <https://doi.org/10.2307/1961840>
- Montesquieu Sh. L. *The spirit of law*. Moscow: RIPOL Classic, 2019, 690 p. (In Russ.)
- Pigolkin A.S. (ed.). *Lawmaking in the Russian Federation*. Moscow: Formula of Law, 2000, 608 p. (In Russ.)
- Pomiguev I.A. The council of the State Duma: real veto player or a technical executive? *Polis. Political studies*. 2016, N 2, P. 171–183. DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2016.02.12> (In Russ.)
- Pomiguev I.A., Alekseev D.V. The legislative process and legislative technologies as a subject of research in the Russian political science discourse. *Vlast'*. 2020, Vol. 28, N 3, P. 190–195. DOI: <https://doi.org/10.31171/vlast.v28i3.7340> (In Russ.)
- Shabrov O.F. Political technologies. *Knowledge. Understanding. Ability*. 2012, N 4, P. 328–330. (In Russ.)
- Shagen J. The principle of discontinuity and the efficiency of the legislative process. *The journal of legislative studies*. 1997, Vol. 3, N 4, P. 115–125. DOI: <https://doi.org/10.1080/13572339708420531>
- Simon H.A. *Administrative behaviour: a study of decision-making process in administrative organization*. New York: Simon & Schuster Inc. 4-th ed. 1997, 368 p.
- 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. DOI: <https://doi.org/10.1017/s0007123400007225>

- Whittington K.E. Introduction for law and politics: critical concepts in political science. In: Whittington K. (ed.). Law and politics: critical concepts in political science. New York: Routledge Press, 2012, 19 p.
- Zaripov N.A., Pomiguev I.A. The speed of consideration of draft laws as an indicator of the political nature of the legislative process. *Vlast'*. 2022, N 4, P. 93–98. DOI: <https://doi.org/10.31171/vlast.v30i4.9131> (In Russ.)

Литература на русском языке

- Алексеев Д.В., Коргунюк Ю.Г., Помигуев И.А. Размежевания в российском законодательном процессе: опыт факторного и дискурс-анализа // ДискурсПи. – 2022. – Т. 19, № 3. – С. 10–35. – DOI: https://doi.org/10.17506/18179568_2022_19_3_10
- Гаджимагомедов Г.А., Ильин Г.П. Участие Правительства Российской Федерации в законодательной деятельности: научное издание. – М.: Норма, 2008. – 224 с.
- Гельман В.Я. Из огня да в полымя: Российская политика после СССР. – СПб.: БХВ-Петербург, 2013. – 256 с.
- Гришин О.Е. Политические технологии в XXI веке: сущность, спектр, характер // Politbook. – 2014. – № 2. – С. 19–32.
- Демидченко В.В. Понятие политических технологий: сущность, формы, виды // Власть. – 2015. – № 12. – С. 140–142.
- 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.
- Зарипов Н.А., Помигуев И.А. Скорость рассмотрения законопроектов как индикатор политической природы законодательного процесса // Власть. – 2022. – № 4. – С. 93–98. – DOI: <https://doi.org/10.31171/vlast.v30i4.9131>
- Комицукова О.В. Стратегии легитимации решений Конституционного суда России: обоснование по политически значимым делам: дис. ... канд. политич. наук. – М., 2021. – 201 с.
- Коргунюк Ю.Г. Партийная система современной России: основной вектор развития // Актуальные проблемы Европы. – 2018. – № 2. – С. 202–224.
- Кынин А.В. Государственная Дума РФ VII созыва: между «спящим потенциалом» и партийной дисциплиной // Полития. – 2017. – № 4. – С. 65–81.
- Монтецкие Ш.Л. О духе законов. – М.: РИПОЛ классик, 2019. – 690 с.
- Помигуев И.А., Алексеев Д.В. Законодательный процесс и законодательные технологии как предмет исследования в российском политологическом дискурсе // Власть. – 2020. – Т. 28, № 3. – С. 190–195. – DOI: <https://doi.org/10.31171/vlast.v28i3.7340>
- Помигуев И.А. Совет Государственной думы: реальный вето-игрок или технический исполнитель? // Полис. Политические исследования. – 2016. – № 2. – С. 171–183. – DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2016.02.12>
- Шабров О.Ф. Политические технологии // Знание. Понимание. Умение. – 2012. – № 4. – С. 328–330.