
ИДЕИ И ПРАКТИКА

И.А. ПОМИГУЕВ, Н.А. ЗАРИПОВ*

МЕЖДУ КОНТРОЛЕМ И ДИСЦИПЛИНОЙ: ПОЛИТИЧЕСКАЯ ПРИРОДА ИЗМЕНЕНИЙ РЕГЛАМЕНТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ VII–VIII СОЗЫВОВ¹

Аннотация. В статье определяется политическая природа процессов изменения парламентской процедуры принятия законодательных решений в контексте современных тенденций институционального строительства. На примере поправок в Регламент Государственной думы РФ VII–VIII созывов отмечаются особенности использования процедуры как инструмента трансформации политических статусов участников законотворческого процесса, выражающегося в усилении дисциплины депутатов, расширения возможностей контроля за их деятельностью со стороны фракций и руководства палаты, увеличения полномочий Председателя и Совета Думы. В итоге руководство нижней палаты усилило контроль не только за «рядовыми» депутатами, но и за внепарламентскими структурами (в рамках парламентского контроля) и законодательным процессом в целом. Отдельно отмечается рост политического веса комиссий и их председателей в VIII созыве.

В статье отмечаются тенденции изменения логики институциональных трансформаций в России, характеризующиеся желанием отдельных политических

* **Помигуев Илья Александрович**, кандидат политических наук, доцент кафедры политологии Факультета социальных наук и массовых коммуникаций, Финансовый университет при Правительстве РФ; научный сотрудник Отдела политической науки, Институт научной информации по общественным наукам (ИНИОН) РАН (Москва, Россия), e-mail: pomilya@mail.ru; **Зарипов Никита Андреевич**, магистрант, преподаватель Департамента политики и управления, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» (Москва, Россия), e-mail: nzaripov@hse.ru

¹ Исследование выполнено за счет гранта Российского научного фонда № 22-78-00201, <https://rscf.ru/project/22-78-00201/>

акторов не столько влиять на результаты законодательного процесса, сколько контролировать внутренние процессы парламентской деятельности, выстраивая своеобразную «внутрипарламентскую вертикаль власти». Отдельное внимание в исследовании уделено взаимосвязи формальных процедур и неформальных практик: в зависимости от «типа» парламентской активности и интересов участников процесса одни фактически устоявшиеся практики могут приобретать статус формально закреплённого правила, а другие – исключаться из политической практики. Определение политических импликаций в изменении процедуры работы законодательных органов власти предлагает исследователям новый взгляд на тенденции институциональных трансформаций и институционального строительства в современной России.

Ключевые слова: парламентская процедура; регламент; Государственная дума; парламент; законодательный процесс; институциональная трансформация; законодательные исследования.

Для цитирования: Помигуев И.А., Зарипов Н.А. Между контролем и дисциплиной: политическая природа изменений регламента Государственной думы VII–VIII созывов // Политическая наука. – 2024. – № 3. – С. 161–184. – DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2024.03.07>

Введение

В современной России на протяжении уже более 30 лет продолжается процесс становления и развития института парламентаризма. За это время произошло уже много политических событий как внутри, так и вокруг парламента, которые накладывают свой отпечаток на политические позиции его палат в современной властной конфигурации.

В рамках междисциплинарного направления политической науки, называемого законодательными исследованиями, рассматривается разнообразный блок вопросов, касающихся деятельности парламента [Помигуев, 2023], однако политическая природа процедур организации внутренней работы палат парламента находится на периферии исследовательского внимания.

Процедурный подход нередко применяют для анализа политических явлений и процессов. Например, А. Пшеворский, Г. О'Доннел, Ч. Тилли и др. предлагают рассматривать процесс принятия решений и формат взаимодействия акторов как характеристики, определяющие политический режим страны [Tilly, 2007; Мельвиль, 2000], а неоинституционалисты – для определения процесса формирования правил игры в ходе политической борьбы [Норт, 1997].

В свою очередь процесс изменения правил игры в парламенте может показать не столько уровень влияния на него внешних акторов [Chaisty, 2005], сколько внутреннюю логику институциональных трансформаций. Этот процесс отмечается изменением принципов политического контроля работы законодательных органов: формирование парламентского большинства привело к расширению контроля за внутренними процессами деятельности палат, что в конечном итоге способствовало укреплению позиций руководства перед «рядовыми» парламентариями. Это стало возможно благодаря изменениям внутреннего распорядка работы законодательных органов.

Регламент работы парламента как формальные «правила игры»

Регламент палат парламента призван нормативно определять порядок, по которому протекает парламентский процесс. В нем отражена бюрократическая логика, связанная со стремлением легислатур обеспечить непрерывность процесса его работы [Guy Peters, 2021]. Так, например, в контексте разработки политики (*policy*) акторы нередко обращают внимание на механизмы работы внутренних и степень влияния внешних структур, которые закреплены на формальном уровне: комитетов, комиссий и фракций с одной стороны, а также правительства, судов, главы государства и т.д. – с другой [Kayser, Rehmert, 2021].

В работе Регламента можно обнаружить и вторую логику работы – политическую, предполагающую, что формальная процедура определяет границы политической борьбы [Помигуев, 2023]. Так, отмечается связь Регламента с возможностью формировать повестку дня, оказывать влияние на принятие решений, контролировать механизмы урегулирования споров и позиций в политических дебатах и др. [Shaw, 1998; Mickler, 2019; Schwartz, 2008]. В некоторых случаях процедурные факторы могут становиться гарантом защиты прав оппозиции от злоупотребления партией власти своим положением [Norton, 2001; Помигуев, Алексеев, 2021] или же, наоборот, усиливать политические позиции новых структур [Patty, Turner, 2021].

Кроме того, политическая природа процедуры раскрывается при соотнесении правил с традициями. Несмотря на то что регламенты могут очень подробно описывать парламентские процедуры, неизбежно остаются так называемые «серые зоны», в которых проявляется не бюрократическая, а политическая логика взаимодействия акторов в парламенте. Эти зоны определяют пределы использования *законодательных технологий* – совокупности инструментов, посредством которых политические акторы манипулируют процедурами и аргументами, влияющими на ход и результат законодательного процесса [Алексеев, 2023]. Конфигурация таких технологий меняется от случая к случаю и определяется принципом «разрешено все, что не запрещено законом» и / или не встречает значительного сопротивления со стороны политических оппонентов. Например, так произошло с правом депутатов становиться соавторами уже внесенного в Госдуму законопроекта до его рассмотрения в первом чтении. Сначала эта норма превратилась из «разрешительной» в «ограничительную» (в 2017 г. у депутатов осталась возможность присоединиться в качестве инициатора к уже внесенному законопроекту, если с момента внесения прошло не более трех дней), а затем и вовсе отменили ее (в 2020 г. отменено право становиться инициатором уже внесенного в Госдуму законопроекта)¹.

Подход, при котором формальные нормы не *столько описывают порядок работы парламентариев*, сколько не *позволяют им обращаться к определенным действиям путем их запрета*, вызывает особый исследовательский интерес в отношении мотивов и причин, по которым данные практики исключаются. С одной стороны, может возникнуть ситуация, при которой практика становится непопулярной или редко применимой среди депутатов, вследствие чего она перестает быть частью формальной процедуры. С другой стороны, изменение Регламента может быть связано со злоупотреблением допустимой практикой, которое приводит к нарушению интересов и возможностей отдельных игроков. Подобные проявления можно наблюдать в отношении «типичных»

¹ Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. *Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации*. – Режим доступа: <http://duma.gov.ru/duma/about/regulations/> (дата посещения: 05.03.2024).

для парламентов форматов активности с разным статусом и ценностью как политического инструмента: например, дебаты в условиях разных предлагаемых палатой правил могут быть использованы с целью как донесения аргументированной позиции, так и затягивания процесса обсуждения конкретного закона [Pedrazzani, 2017; Fraccaroli et al., 2022].

Что касается вопроса включения новой нормы, то здесь могут преобладать разные мотивы парламентариев, начиная с формализации устоявшейся практики или закрепления отдельными игроками своего преимущества и заканчивая созданием нового порядка, помогающего впоследствии укрепить собственные позиции в политической борьбе¹.

Регламент работы палат парламента в законодательных исследованиях в последние годы привлекает все больше внимания: явление при более глубоком изучении оказалось политическим как по своей природе, так и по последствиям. Это позволяет представить Регламент как инструмент перераспределения полномочий между парламентом и кабинетом министров², государством и оппозицией, большинством и меньшинством, между партийной группой и отдельными депутатами, если все эти акторы считают правила легитимными [Muller, Sieberer, 2014].

Еще одной немаловажной чертой регламента как свода правил можно считать его возможность выступать дисциплинирующим механизмом в сплочении парламентариев. Если следовать каноническому определению Е. Озбудуна, то сплоченность – это степень, в которой в данной ситуации можно оценить совместную деятельность членов группы для достижения цели группы одним и тем же способом, а дисциплина – это особый тип сплоченности, достигаемой путем принуждения к повиновению, имеющий систему санкций, с помощью которых достигается такая принудительная сплоченность [Ozbudun, 1970]. Соответственно, регламентные нормы могут как расширять возможности для политиче-

¹ Появление новых норм можно рассматривать в общей логике формирования институтов. См.: [Мелешкина, 2012; De Jong, Lalenis, Mammadouth, 2002, p. 20].

² Особенно заметно усиление позиций парламента в случае применения инструментов ветирования законопроектов. Например, внедрение принципа дисконтинуитета снижает законодательные позиции исполнительной власти за счет ее зависимости от скорости рассмотрения инициатив парламентом [Помигуев, Алексеев, 2021].

ской борьбы, так и сужать их, определяя «границы дозволенного», в том числе с применением санкций за их нарушения.

Механизмы реализации подобных процессов крайне различны между странами, однако для определения политической природы регламента палаты парламента будет достаточно обратить внимание на конкретные случаи его применения как инструмента политической борьбы. В представленной статье в качестве конкретного случая рассматривается динамика изменений правил игры в завершившемся VII созыве (2016–2021) и части VIII (с 2021 по апрель 2024 г.) Госдумы. Особое внимание в исследовании уделено способам обоснования и политическим последствиям поправок в регламент палаты.

Политические предпосылки изменений Регламента Госдумы

Российский парламентаризм занимает в дискуссии о «правилах игры» особое место. Обладающий небольшим опытом работы в начале XX века и богатым наследием советской системы принятия законов, отечественные институты в 90-е годы прошлого века довольно часто сравнивались с советскими аналогами, а само место парламента в политической системе – с порядками работы номенклатуры ЦК КПСС [Помигуев, 2016; Бусыгина, Филиппов, 2012]. Тем не менее за более чем тридцатилетний опыт работы парламента в России прошел долгий путь становления в качестве важного элемента политической системы России и площадки для политического диалога, представительства интересов граждан, принятия общеобязательных решений. В частности, подобную эволюцию отражает и динамика формальных правил работы палат парламента. Так, например, современная версия Регламента Госдумы была принята во II созыве (в январе 1998 г.), а впоследствии депутаты внесли в нее более 200 изменений [Помигуев, Зарипов, 2022]. Для понимания особенностей работы созывов необходимо обратить внимание на конъюнктуру, которую палата инерционно получила по итогам активности предыдущих созывов.

За скромную, но богатую на политические события историю работы Госдумы особый интерес политических ученых был прикован к трансформации роли палаты в отношениях с внешними участниками законодательного процесса – ряд исследователей от-

мечают постепенное повышение институционального контроля со стороны Правительства и Президента России, в том числе за счет контроля за внутрипарламентской деятельностью [Chaisty, Whitefield, 2023; Noble, 2020]. П. Чейсти при изучении работы Госдумы III–V созывов пришел к выводу, что большинство «Единой России» по факту привело сначала к неформальному, а потом и к формальному закреплению доминирования исполнительной (или президентской) власти [Chaisty, 2005; 2014]. Формальный процесс внесения инициативы остался без изменений, однако довольно значимым корректировкам были подвергнуты правила внутреннего распорядка работы парламента, которые затрагивают вопросы приоритетности рассмотрения правительственных и президентских инициатив, фракционной дисциплины, сроков рассмотрения законопроектов, процедуры формирования повестки дня и др. [Помигуев, Зарипов, 2022].

Роль формальной процедуры в политической эволюции Госдумы можно наблюдать и на примере работы внутриинституциональных структур, например Совета Думы, который после 2014 г. приобрел черты вето-игрока, способного оказывать влияние на законодательный процесс и выступать публичным политическим актором [Помигуев, 2016]. Отдельное внимание уделяется роли субститутов, например Совета Законодателей, деятельность которого изменила поведение региональных законодательных собраний с учетом лишь одного изменения в Регламенте Госдумы [Помигуев, Зарипов, 2022].

Деятельность Госдумы VII созыва ознаменовалась рядом значительных политических изменений, определивших его работу. С одной стороны, произошла смена Председателя палаты – спикером вместо С.Е. Нарышкина был избран бывший первый заместитель руководителя Администрации Президента РФ В.В. Володин. Смена политической конъюнктуры внутри палаты могла оказать влияние на внутренний институциональный дизайн и, как следствие, перестраивание работы всей системы принятия решений. Подобная импликация заметна при анализе риторики нового председателя, установившего на публичном уровне акцент на «эффективность» работы парламента. Последствия такого подхода могут отражаться в первую очередь на скорости рассмотрения законопроектов [Сох, 2006], что позволяет рассматривать некоторые характеристики обсуждения законопроектов, например, время как

политический индикатор структурных изменений парламентского процесса [Помигуев, Зарипов, 2022].

Вторым фактором выступил политический состав палаты – по результатам выборов 2016 г. партия «Единая Россия» закрепила за собой статус партии власти и получила конституционное большинство в парламенте. В продолжение предложенной П. Чейсти логики, сформированное большинство способно поддерживать высокое влияние исполнительной власти на деятельность парламента. Так, в VII созыве Правительство внесло в Госдуму 26,54% всех законопроектов (против 17,73% в предыдущем созыве), а доля принятых составила 84,60% [Chaisty, Whitefield, 2023]. В совокупности со стремлением нового председателя увеличить эффективность парламента возникает возможность беспрепятственного принятия поправок в Регламент, которые могут не поддерживаться остальными участниками процесса. Как отметил В.В. Володин во время ежегодного отчета Правительства РФ Госдуме 03.04.2024 г., «демократия – это процедуры, нормы и правила», что подчеркивает особую важность вопросов регламента для спикера парламента.

Наконец, третьим фактором выступает сам масштаб изменений «правил игры»: за весь созыв палатой было рассмотрено 49 постановлений, 44 из которых были приняты, что говорит о высоких темпах институциональных изменений, причину которых нам предстоит найти.

Отдельного внимания заслуживают инициаторы изменений регламента, которые можно разделить на две группы: к первой относятся инициативы от комитетов как профильных структур (в основном от председателей), а ко второй – условно «политической» – можно причислить руководителей и представителей фракций. В зависимости от авторов инициатив меняется и смысл поправок, и стратегии их обоснования.

Отметим также условие, при котором дискуссия о поправках обострялась: во время выступления с докладом, если инициатор отмечал факт предварительного согласования предлагаемых поправок с фракциями, дальнейшее обсуждение, как правило, сводилось к техническим вопросам и не носило сущностный характер. При иной ситуации продолжительность полемики могла доходить до 50 минут, а ее содержание затрагивало не столько *реализацию*, сколько *предназначение* вносимых изменений.

Важно указать, что среди участников обсуждения редко выступали парламентарии из «Единой России» (за исключением случаев, когда представитель фракции был инициатором поправок): основное взаимодействие происходило между депутатами от КПРФ, ЛДПР и «Справедливой России», с одной стороны, и инициатором – с другой. В конце подобных дискуссий Председатель палаты обращался к полномочным представителям президента и правительства в Госдуме. Подобный состав участников во многом подчеркивает политический характер обсуждений, в основании которого лежат фракционные интересы.

Регламент Государственной думы VII–VIII созывов: тенденции изменений

Содержание и характер поправок отличаются неоднородностью и в каждом отдельном случае затрагивают интересы разных агентов. Тем не менее можно выделить несколько крупных блоков изменений. Блоки были сформированы на основании предмета регулирования и соотнесены с подходами к рассмотрению институтов, указанными выше. К первому блоку относятся **процедурные** аспекты законотворческого процесса самого по себе, его технологии и практики. Второй блок затрагивает **структуру** Госдумы: комитеты, комиссии и связанные с деятельностью парламента вспомогательные институты. Третий блок связан с **актерами** – участниками процессов разработки, рассмотрения и принятия законопроектов. Наконец, четвертый блок специфичен, его выделение обусловлено **адаптацией** палаты к внешним условиям. Представленная концептуальная рамка исчерпывает направления институциональных изменений в парламенте и может быть применена к анализу других институциональных структур.

Изменение общей процедуры законодательного процесса. При изменении Регламента в VII–VIII созывах не остался в стороне и лейтмотив работы парламентариев – законотворческий процесс *per se*. Идея об «эффективности», выдвигаемая спикером палаты, во многом обозначила тренд на сокращение времени рассмотрения законопроектов. Однако наряду с техническим учетом сроков изменению подверглась и сама парламентская процедура. Так, в феврале 2017 г. из практики **убран** «час голосования» –

промежуток времени, когда парламентарии голосуют по всем рассмотренным в течение дня законопроектам. Теперь голосование по каждой инициативе проходит сразу после ее обсуждения, что не дает возможности депутатам долго отсутствовать в зале пленарных заседаний и приходить только к «часу голосования».

Заметным изменениям в течение созыва подверглась и другая технология парламентской работы – процедура соавторства. В марте 2017 г. в новой редакции Регламента было зафиксировано, что *включение в состав субъектов права законодательной инициативы нового субъекта допускается до окончания срока представления в ответственный комитет отзывов, предложений и замечаний на законопроект, установленного Советом Государственной думы*. В июле 2018 г. срок присоединения к законопроекту ограничились двумя днями с момента передачи председателем инициативы профильному комитету. Наконец, в январе 2020 г. указанный пункт был убран из Регламента, тем самым **исключив** практику из парламентского процесса. Обоснованием отмены стала бюрократическая логика: *такая практика часто не позволяет продолжать работу над законопроектом, затрудняет ее, а иногда и делает ее невозможной* (О.В. Савастьянова).

В этом блоке изменений стоит отметить и стилистические правки п. 7 статьи 118, позволяющей рассматривать законопроекты по упрощенной системе в случае отсутствия докладчиков (например, когда инициатива внесена депутатами предыдущего созыва) (09.06.2020). Во многом именно активное применение этой нормы в конечном итоге позволило избавиться от «законодательных завалов», наследованных из прошлых созывов¹.

Другой тенденцией изменений Регламента Госдумы стало **усиление дисциплины** рядовых депутатов. В октябре 2016 г. была принята поправка, исключаяющая право депутата на передачу своего голоса другому парламентария при голосовании на пленарном заседании, а также закрепляющая обязанность присутствовать на заседаниях комитета; в ноябре в Регламент была введена практика штрафа за отсутствие на указанных мероприятиях без уважитель-

¹ Вячеслав Володин рассказал о ходе разбора законодательных завалов // Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации. – 16.12.2020. – Режим доступа: <http://duma.gov.ru/news/50289/> (дата посещения: 01.04.2024).

ной причины (за каждый пропуск заседания парламентарий лишался доли от ежемесячной зарплаты, соответствующей количеству пропущенных без уважительной причины заседаний).

Помимо процедуры участия была уточнена процедура внесения законопроектов отдельными депутатами, которые с мая 2017 г. обязаны предварительно уведомлять об этом фракцию. Иначе председатель палаты вправе не регистрировать и не направлять для дальнейшего рассмотрения законопроект, неформально согласовав этот вопрос с фракцией и самим депутатом: «...законопроект, который субъект права законодательной инициативы отзывает до его направления председателем Госдумы в профильный комитет, не считается внесенным в нижнюю палату»¹. Такая норма на первый взгляд незначима, однако у председателя и фракции появляется инструмент контроля за деятельностью депутатов, которые имеют безусловное конституционное право выступать субъектом законодательной инициативы.

Увеличение роли фракции наблюдается также в сокращении возможностей внефракционных депутатов выступать на пленарном заседании – с мая 2017 г. время таких выступлений было сокращено до пяти минут не чаще одного раза в два месяца.

Поправки были направлены и на деятельность депутатов в комитетах: с мая 2017 г. депутат больше не имел возможности передавать голос другим членам комитета, что подчеркивало необходимость физического присутствия парламентария. Отдельное внимание в изменении Регламента уделяется и личной ответственности депутата перед избирателями: с мая 2018 г. адресованные парламентарии обращения должны рассматриваться им лично, а в июне 2020 г. была введена практика публикации запросов депутатов на официальном сайте Госдумы. Последняя, по мнению руководителя фракции «Единая Россия» С.И. Неверова, вносится *для того, чтобы наш избиратель мог посмотреть, по каким вопросам обращается избранный им депутат, в какие структуры обращается*. Апелляция к связям парламентария с избирателями выступает одним из главных аргументов в отношении поправок, связанных с дисциплиной. Тем не менее, судя по реализуемой практике, вопрос

¹ ГД одобрила поправки об обязанности депутатов уведомлять фракцию о законопроектах // РАПСИ. – 19.05.2017. – Режим доступа: https://rapsinews.ru/legislation_news/20170519/278649136.html (дата посещения: 01.04.2024).

«опубличивания» депутатских запросов, которые можно считать своеобразной привилегией народных избранников, в настоящее время реализован не в полной мере и остается во многом на усмотрение парламентария¹.

Структурные изменения в парламенте. Вторым блоком поправок выступают структурные изменения. Классическим процессом, происходящим в начале каждого созыва, является перераспределение полномочий между комитетами и пакетное соглашение между фракциями о руководящем составе различных структур [Помигуев, Алексеев, 2021]. Общее число комитетов сократилось с 30 в VI созыве до 26 в VII, но уже в VIII их стало 32, не считая комиссий, которые являлись до 2023 г. незначимыми структурами с совещательными функциями.

Отдельный интерес в структурных изменениях в парламенте вызывает факт укрепления роли комиссий. В частности, в VIII созыве важнейшей структурой, контролирующей законотворческую процедуру, стала комиссия по Регламенту и обеспечению деятельности Государственной думы, ранее являвшаяся комитетом и исполнявшей контрольные функции парламента. В Регламенте последовательно укрепляли позиции отдельных комиссий, но апофеозом их роли в парламенте стала ситуация с депутатом Василием Власовым, лишенным депутатского мандата из-за «прогула» заседания комиссии². По состоянию на начало 2024 г. в Думе действуют восемь комиссий, причем семь из них возглавляют единороссы, а одну – справедливороссы Галина Хованская, до этого много лет занимавшая пост председателя комитета по ЖКХ и жилищной политике³. Руководящий состав комиссий свидетельствует о том, что пакетное соглашение фракций на них не распространяется, это дает дополнительные возможности фракции большинства использовать статусные позиции для поощрения своих депутатов

¹ Работа с обращениями граждан // Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации. – Режим доступа: <http://duma.gov.ru/representative/letters/session/> (дата посещения: 01.04.2024).

² Госдума досрочно лишила мандатов двух депутатов // Фонтанка.ру. – 01.11.2023. – Режим доступа: <https://www.fontanka.ru/2023/11/01/72870128/> (дата посещения: 01.04.2024).

³ Комиссии // Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации. – Режим доступа: <http://duma.gov.ru/duma/commissions/> (дата посещения: 01.04.2024).

без серьезного недовольства со стороны оппозиционных партий. Продолжающееся усиление политических позиций комиссий во многом сопровождается закреплением новых полномочий именно в Регламенте Госдумы, чаще всего объясняющихся необходимостью формального закрепления сложившейся практики¹.

Также отметим, что с 2016 г. происходит правовое закрепление научных и экспертных советов, особенно при спикере Госдумы, что находит отражение в регламентных нормах об обязательном учете мнений этих структур комитетами при рассмотрении инициатив. Фактически подобные процессы свидетельствуют о расширении количества субститутатов, выполняющих в первую очередь символические (совещательные) функции [Помигуев, Зарилов, 2022], закрепляемые при этом официально в регламенте работы палаты.

Полномочия отдельных акторов. В данную категорию включены поправки, связанные с перераспределением полномочий между постоянными внутренними агентами – Председателем Госдумы, его заместителями, Аппаратом, Советом и другими структурами.

Фигуры **Председателя и его заместителей** привлекли особое внимание: спикер палаты, который имел другие взгляды насчет принципов функционирования Госдумы, предпринял серьезные шаги по реформированию палаты. В первый день работы созыва были приняты изменения, освобождающие заместителей Председателя и руководителей фракций от обязанности состоять в комитете (до этого подобной возможностью обладал только сам спикер), а в дальнейшем (в VIII созыве) такой привилегией стали обладать еще и председатели комиссий.

Что касается самого Председателя, он получил право первоочередного рассмотрения законопроектов, внесенных совместно со спикером Совета Федерации (02.12.2016)². Кроме того, были расширены полномочия – теперь он:

1) создает экспертные советы при Председателе и своих заместителях (14.04.2017);

¹ Регламент Госдумы приведет в соответствие с Конституцией // Ведомости. – 29.03.2024. – Режим доступа: <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2024/03/29/1028910-reglament-gosdumi-privedut> (дата посещения: 01.04.2024).

² Здесь и далее – в скобках указана дата внесения поправок в Регламент Госдумы (См. Приложение).

2) вносит представления о назначении представителей Госдумы в наблюдательных советах организаций, в которых такой представитель предусмотрен законодательством (19.05.2017);

3) направляет законопроекты в профильные комитеты в случае нарушения внутренней логики разделов инициативы (19.05.2017); в данном направлении Председатель получил полномочия подписывать обращение в Совет Госдумы о снятии законопроекта с рассмотрения палатой;

4) принимает решение о предоставлении Аппарату отдельных бюджетных полномочий главного распорядителя бюджетных средств, главного администратора доходов и расходов федерального бюджета, получателя бюджетных средств (21.12.2017);

5) принимает решение об иных выплатах депутатам Госдумы (14.12.2022);

6) принимает решение об участии представителей региональных парламентов в «правительственном часе» (25.05.2023).

Благодаря новым полномочиям, у спикера появились дополнительные возможности оказывать непосредственное влияние на законотворческий процесс путем затягивания либо ускорения рассмотрения отдельных инициатив.

На пересечении структурных и агентивных групп изменений находится возникновение экспертных советов. В феврале 2017 г. возможность создавать подобную структуру получили заместители Председателя. При этом стоит рассмотреть историю их формализации: если первоначально цель работы совета была связана с профилем, который координирует Заместитель-организатор (например, экономической политикой), то уже в апреле 2017 г. указание предназначение из Регламента убирают, а сам совет образуется распоряжением спикера палаты. Окончательное закрепление порядка работы структуры происходит в июле 2020 г., согласно которому экспертный совет может создавать уже и сам Председатель (до этого имевший полномочия создавать только Научный совет по законотворчеству). Тренд на предоставление заместителям права создавать новые структуры был продолжен и в VIII созыве, в ходе которого им было предоставлено право инициировать организацию рабочих групп комитетами в пределах своих профильных направлений (01.12.2022).

В процессе работы VII–VIII созывов можно наблюдать продолжение тренда на усиление роли другой внутренней структуры –

Совета Думы [Помигуев, 2016]. С 2016 г. эта тенденция сохранилась. Совет Думы получил следующие значимые полномочия:

1) направлять по предложению ответственного комитета законопроект в Правительство для проведения оценки регулирующего воздействия (14.04.2017);

2) принимать решение о заслушивании позиции Правительства по отзыву при рассмотрении законопроекта на Пленарном заседании (14.04.2017);

3) принимать решение о снятии законопроекта с рассмотрения Госдумой в случае его отзыва инициатором (19.05.2017);

4) регулировать процедуру организации «правительственного часа» (27.07.2018);

5) создавать поручения Экспертному совету при первом заместителе председателя (23.06.2020).

Кроме того, Совет Госдумы получил полномочия изменять общий порядок выступлений на Пленарном заседании (22.09.2017). По результатам изменения Регламента в ходе VII созыва Совет усилил собственное участие в законотворческом процессе и получил механизмы дополнительного контроля деятельности отдельных депутатов и комитетов. Кроме того, он приобрел роль посредника во взаимодействии между Госдумой и Правительством, что в контексте российской специфики законотворческого процесса выступает важным индикатором политического влияния.

Немаловажной в законотворческом процессе является трансформация статуса **фракции**, получившей в самом начале созыва право выступать с обоснованием позиции перед голосованием во втором и третьем чтениях (21.10.2016). Дальнейшее расширение полномочий было связано с возможностью контролировать законодательную активность депутатов, фактическим правом давать согласие на досрочное прекращение полномочий депутата (как в случае с В. Власовым), увеличением продолжительности выступления представителей фракции на «правительственном часе» с 5 до 10 минут (20.09.2017). Отдельное внимание было уделено фигуре руководителя фракции, которому были предоставлены права не состоять в комитете (21.10.2016), выступать во внеочередном порядке (02.11.2016) и нанимать на гражданскую службу себе советников (10.02.2017). В рамках работы VIII созыва фракционные полномочия не подвергались значительным изменениям:

они были расширены за счет уточнения порядка работы в рамках подготовки к «правительственному часу» – теперь по их инициативе до дня встречи Госдумы с представителями Правительства может быть организована встреча последних с членами фракции (14.11.2023). В процессе обмена на усиление контроля и дисциплины по отношению к отдельным депутатам, о чем было упомянуто ранее, фракции как отдельные политические субъекты приобрели дополнительные рычаги контроля за входящими в их состав депутатами.

Возвращаясь к работе комитетов: заметные изменения произошли в полномочиях **Комитета по Регламенту и организации работы Госдумы**. Трансформация *предназначения* работы последней стала заметна после реорганизации комитета в сентябре 2017 г. в **Комитет по контролю и Регламенту** (а в VIII созыве – в Комитет по контролю). Компонент *контроля* увеличился в январе того же года после получения части полномочий Комитета по бюджету и налогам, связанных со взаимодействием со Счетной палатой. В июле 2020 г. структуре также предоставили ответственность определять порядок размещения *депутатских запросов*. Это позволило комитету принять участие в разработке стратегии размещения запросов в публичном доступе, что привело к их публикации на сайте Госдумы в январе 2021 г.¹ Внедрение подобной практики на уровне Регламента может оказать влияние на стратегию использования депутатами инструмента запросов.

Интересно изменение статуса ответственной за парламентскую процедуру структуры в VIII созыве: комитет был преобразован в Комиссию по Регламенту и обеспечению деятельности Госдумы, получившей в начале работы созыва полномочия регулировать составы других комиссий (12.10.2021). В дополнении к принципу представительства фракций, по которому должна Комиссия по Регламенту формироваться, подобные свойства становятся индикаторами политической природы указанной структуры. При этом важно отметить, что принципы представительства стали требованием для всех комиссий, которым в Регламенте были созданы отдельные статьи 30.1 – 30.3 (12.10.2021). В свою очередь,

¹ На сайте Государственной Думы появился раздел о запросах депутатов. Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации. – Режим доступа: <http://duma.gov.ru/news/50636/> (дата посещения: 01.05.2023).

за их председателями закрепился особый статус – они были освобождены от обязанности быть членами комитетов. Оформление в «правилах игры» уже существовавшей площадки работы депутатов также может стать сигналом к усилению подобной структуры в законотворческом процессе.

Последним, но не менее значимым разделом поправок выступает ресурсное обеспечение деятельности Госдумы, основная ответственность за которое лежит на **Аппарате палаты**. Главным изменением в работы структуры стало приобретение в декабре 2017 г. права по распоряжению Председателя Госдумы становиться получателем бюджетных средств.

10 февраля 2017 г. была принята поправка, приравнявшая статус первого заместителя главы фракции с числом депутатов больше 225 человек к руководителю фракции в части материально-технического обеспечения, что привело к увеличению доступности ресурсов палаты «партии власти».

Стоит отметить, что для «рядовых» депутатов были и хорошие новости. В частности, решением большинства в Госдуме было расширено количество ставок региональных помощников (с 3 до 5), а также значительно повышен размер фонда оплаты труда помощников, что расширяет возможности парламентариев нанимать новые кадры.

Таким образом, можно говорить об усилении централизации парламентской власти в руках небольшого количества руководящих лиц (фактически членов Совета Думы с правом решающего и частично совещательного голоса), достигаемого за счет усиления контроля за деятельностью «рядовых» депутатов.

Адаптация к внешним факторам. VII созыв в 2020 г. столкнулся с масштабным кризисом, вызванным сначала пандемией Covid-19, а затем и началом Специальной военной операции. Разработка мер поддержки населения и потребность в продолжении своей работы в условиях ограничений потребовали изменений в стандартном порядке законотворческой работы. Так, в ноябре 2020 г. Совет Думы, председатели комитетов и спикер палаты получили право организовывать заседания в режиме видеоконференции. Подобные форматы выступают «классическими», однако закрепление их организации за конкретными структурами также может становиться объектом политических дискуссий.

Изменение Регламента проходило в рамках еще одного значимого общественно-политического события – внесения поправок в Конституцию в 2020 г. Обновленный конституционный статус Госдумы в части получения полномочий по утверждению кандидатов на должности председателя правительства, его заместителей и федеральных министров потребовали пересмотра прежнего порядка. Стоит отметить, что изменения были внесены в декабре 2020 г., а поправки за предыдущие пять месяцев были посвящены адаптации к пандемии.

Заключение

«Между контролем и дисциплиной» – фраза, вынесенная в заголовок данной работы, – во многом отражает особенности обнаруженных институциональных изменений Госдумы за VII–VIII созывы. Незначительные для внешнего наблюдателя поправки заключают в себе политические причины и последствия, во многом оказывающие влияние на законодательный процесс. Исключение одних правил и закрепление других, усиление позиций определенных внутренних структур путем делегирования полномочий являются результатом выражения политической воли игроков внутри парламента. По результатам работы созыва можно выделить несколько тенденций.

Усиление дисциплины депутатов за счет внедрения новых инструментов контроля со стороны фракций в парламенте. В Госдуме был установлен тренд на усиление контроля за работой каждого депутата на уровне законотворческой активности и работы в комитете. При этом главным бенефициаром выступили руководство Думы и фракции, последние приобрели возможности контролировать своих членов во время выступления на пленарном заседании и определять судьбу инициатив парламентариев до момента ее регистрации в палате. В обмен на поддержку изменений фракции получили дополнительные полномочия и позиции в руководстве комитетов (согласно «пакетному соглашению»).

Идея усиления фракций является общим трендом среди всех представителей политических сил, что может говорить об отсутствии поляризации интересов в данном вопросе и своеобразном сращивании «парламентской» и «фракционной» дисциплины. В дополнение научной дискуссии о роли фракций и комитетов, наблюдения

за VII–VIII созывом проливают свет на природу взаимодействия политических сил в парламенте: процессы как между, так и внутри фракций необходимо рассматривать вместе с изменением юридических рамок законотворчества [Olson, 2003].

Увеличение полномочий Председателя и Совета Госдумы. Переданные внутренним структурам полномочия, по сути, изменяют законотворческий процесс на стадии рассмотрения инициатив в палате. В большинстве новых обязанностей спикер и Совет получают полномочия «посредников» («брокеров») между разными органами для согласования инициатив, что позволяет им контролировать повестку дня и регулировать порядок и скорость рассмотрения инициатив.

Такие изменения вызвали опасения со стороны системной оппозиции о возможном увеличении влияния на процесс внешними участниками – например, Правительства РФ. Время как политический индикатор позволяет определить приоритеты и опасения оппозиционных фракций, а также возможные мотивы, которые преследовали инициаторы поправок. Описанная тенденция и ее последствия становятся продолжением дискуссии о стратегиях законотворческого поведения депутатов: существующие наработки предлагают статичные модели принятия решений, однако интенсивность изменения парламентского процесса требует новых разработок, связанных с динамикой поведения в зависимости от норм Регламента.

При этом стоит отдельно выделить эпистемологическую ценность наблюдений. Политические системы необходимо рассматривать в тесной связи с внутренними правилами их работы входящих в нее институтов. Традиционный сравнительный анализ стран по типу избирательных и партийных систем, с одной стороны, и конституционных отношений между ветвями власти – с другой, требует дополнения важной составляющей их работы – процедуры. Проведенный анализ показывает, что распределение мандатов в законодательном органе – лишь начало реальной политики, которая выражается в борьбе за получение полномочий внутри института и установление контроля над процессом законотворчества.

Важен и другой аспект работы Регламента: он контролирует рамки дозволенного, перечень допустимых неформальных практик. Нарушение правил *fair play* – один из примеров возможности с помощью процедуры менять правила политического взаимодействия (подобная ситуация возникла при обсуждении процесса со-

авторства). Отсутствие регулирования в Регламенте определенных законодательных технологий является результатом сохранения статус-кво между политическими силами и также является индикатором для анализа политического процесса.

История изменения внутреннего порядка работы Госдумы проливает свет на значимость процедурного вопроса в институциональных исследованиях. Участники законотворчества заинтересованы не только в достижении персональных целей, но и получении новых прав и полномочий, позволяющих контролировать как сам процесс разработки и движения законопроектов внутри парламента, так и формы активностей других участников, что особенно явно наблюдается в отношениях между депутатом и фракцией. В этой рамке изменение Регламента может преследоваться конкретными агентами, однако результаты их активности становятся факторами перераспределения власти в будущем, что характеризует инерционность политических институтов. Процедуры парламента позволяют определить основных политических бенефициаров их изменений в моменте и предсказать формат отношения между структурами парламента в будущем, руководствуясь общими трендами развития парламентских институтов.

Стоит отметить, что обнаруженные импликации не являются специфическими особенностями российского парламента – подобные процессы можно обнаружить внутри любого парламента, что дает политическим ученым возможность расширить инструментарий для проведения сравнительных исследований за счет более глубокого погружения в процедурные аспекты деятельности законодательных органов.

I.A. Pomigiev, N.A. Zaripov*
**Between control and discipline: the political nature
of the changes in the state Duma's regulations during
the VII–VIII convocations¹**

Abstract. The article defines the political nature of the processes of changing the parliamentary procedure for making legislative decisions in the context of modern

* **Pomigiev Ilya**, Financial University under the Government of the Russian Federation; INION (Moscow, Russia), e-mail: pomilya@mail.ru; **Zaripov Nikita**, HSE University (Moscow, Russia), e-mail: nzaripov@hse.ru

¹ The study was supported by the Russian Science Foundation grant No. 22-78-00201, <https://rscf.ru/en/project/22-78-00201/>

trends in institution-building. Using the example of amendments to the Regulations of the State Duma of the Russian Federation of the VII–VIII convocations, the peculiarities of using the procedure as a tool for transforming the political statuses of participants in the legislative process, expressed in strengthening the discipline of deputies, expanding the possibilities of monitoring their activities by factions and the leadership of the Chamber, increasing the powers of the Chairman and the Council of the Duma, are studied. As a result, the leadership of the lower house strengthened control not only over «ordinary» deputies, but also over extra-parliamentary structures (within the framework of parliamentary control) and the legislative process as a whole. Separately, the growth of the political weight of the commissions and their chairmen in the VIII convocation is noted.

The article notes the trends of changing the logic of institutional transformations in Russia, characterized by the desire of individual political actors not so much to influence the results of the legislative process as to control the internal processes of parliamentary activity, building a kind of «intra-parliamentary vertical of power». Special attention in the study is paid to the relationship between formal procedures and informal practices: depending on the «type» of parliamentary activity and the interests of participants in the process, some established practices may acquire the status of a formally fixed rule, while others may be excluded from political practice. The definition of political implications in changing the procedure of work of legislative authorities offers researchers a new look at the trends of institutional transformations and institution-building in modern Russia.

Keywords: parliamentary procedure; Regulation; State Duma; parliament; legislative process, institutional transformation, legislative studies.

For citation: Pomiguyev I.A., Zaripov N.A. Between control and discipline: the political nature of changes in state Duma's regulations during the VII–VIII convocations. *Political science (RU)*. 2024, N 3, P. 161–184. DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2024.03.07>

References

- Alekseev D.V. Possibilities of using political technologies in the legislative process (on the example of the State Duma of the 7 th convocation). *Political science (RU)*. 2023, N 1, P. 185–205. DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2023.01.08> (In Russ.)
- Busygina I.M., Filippov M.G. *Political modernization of the state in Russia: necessity, directions, costs, risks*. Moscow: Liberal Mission Foundation. 2012, 224 p. (In Russ.)
- Chaisty P. Party cohesion and policy-making in Russia. *Party Politics*. 2005, Vol. 11, N 3, P. 299–318. DOI: <https://doi.org/10.1177/1354068805051783>
- Chaisty P. Presidential dynamics and legislative velocity in Russia, 1994–2007. *East European politics*. 2014, Vol. 30, N 4, P. 588–601. DOI: <https://doi.org/10.1080/21599165.2014.964393>
- Chaisty P., Whitefield S. Building voting coalitions in electoral authoritarian regimes: a case study of the 2020 constitutional reform in Russia. *Post-soviet affairs*. 2023, Vol. 39, N 4, P. 273–290. DOI: <https://doi.org/10.1080/1060586x.2023.2172945>

- Cox G.W. Organization of democratic legislatures. In: Weingast B.R., Wittman D.A. (eds). *The Oxford handbook of political economy*. Oxford: Oxford university press, 2006, P. 141–161.
- De Jong M., Lalenis K., Mammadouth V. (eds). *The theory and practice of institutional transplantation: Experiences with the transfer of policy institutions*. Dordrecht: Kluwer academic publishers, 2012, 313 p.
- Fraccaroli N., Giovannini A., Jamet J.F., Persson E. Does the European Central Bank speak differently when in parliament? *The Journal of Legislative Studies*. 2022, Vol. 28, N 3, P. 421–447. DOI: <https://doi.org/10.1080/13572334.2022.2107809>
- Guy Peters B. Bureaucracy for democracy: administration in support of legislatures. *The journal of legislative studies*. 2021, Vol. 27, N 4, P. 577–594. DOI: <https://doi.org/10.1080/13572334.2021.1961411>
- Kayser M.A., Rehmert J. Coalition prospects and policy change: an application to the environment. *Legislative studies quarterly*. 2021, Vol. 46, N 1, P. 219–246. DOI: <https://doi.org/10.1111/lsq.12273>
- Meleshkina E.Y. *Formation of new states in Eastern Europe*. Moscow: INION RAS, 2012, 251 p. (In Russ.)
- Melville A.Y. Democratic transits, transitological theories and post-communist Russia. In: Larsen S.U. (ed.) *Political Science in Russia: intellectual search and reality: A Textbook*. Moscow: MONF; Publishing Center for Scientific and Educational Programs, LLC, 2000, P. 337–368. (In Russ.)
- Mickler T.A. What happens after assignments? The room for manoeuvre of committee members in the Bundestag and the Tweede Kamer. *Parliamentary affairs*. 2019, Vol. 72, N 2, P. 445–463. DOI: <https://doi.org/10.1093/pa/gsx080>
- Muller W.C., Sieberer U. Procedure and rules in legislatures. In: Martin S., Saalfeld T., Strøm K.W. (eds). *The Oxford handbook of legislative studies*. Oxford: Oxford university press, 2014, P. 311–321.
- Noble B. Authoritarian amendments: Legislative institutions as intraexecutive constraints in post-Soviet Russia. *Comparative political studies*. 2020, Vol. 53, N 9, P. 1417–1454. DOI: <https://doi.org/10.1177/0010414018797941>
- North D. *Institutions, institutional changes and the functioning of the economy*. Moscow: Foundation of the economic book «Beginnings», 1997, 190 p. (In Russ.)
- Norton P. Playing by the rules: the constraining hand of parliamentary procedure. *The journal of legislative studies*. 2001, Vol. 7, N 3, P. 13–33. DOI: <https://doi.org/10.1080/714003882>
- Olson D.M. Conclusion: Cohesion and discipline revisited: contingent unity in the parliamentary party group. *The journal of legislative studies*. 2003, Vol. 9, N 4, P. 164–178. DOI: <https://doi.org/10.1080/1357233042000306326>
- Ozbudun E. *Party Cohesion in Western Democracies: A Causal Analysis*. Beverly Hills: Sage, 1970, 85 p.
- Patty J.W., Turner I.R. Ex post review and expert policy making: when does oversight reduce accountability? *The journal of politics*. 2021, Vol. 83, N 1, P. 23–39. DOI: <https://doi.org/10.1086/708913>

- Pedrazzani A. Wasting or saving time? How government and opposition parties use time during legislative debates. Evidence from the Italian case. *The Journal of legislative studies*. 2017, Vol. 23, N 3, P. 439–464. DOI: <https://doi.org/10.1080/13572334.2017.1361206>
- Pomiguyev I.A. Subject field of legislative studies in political science. *Political science (RU)*. 2023, N 1, P. 16–41. DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2023.01.01> (In Russ.)
- Pomiguyev 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.)
- Pomiguyev I.A., Alekseev D.V. Resetting bills: discontinuity as a political technology for blocking policy decision. *Polis. Political studies*. 2021, N 4, P. 176–191. DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2021.04.13> (In Russ.)
- Pomiguyev I.A., Zaripov N.A. The influence of the Council of Legislators on the legislative activity of regional parliaments. *RUDN journal of political science*. 2022, Vol. 24, N 4, P. 619–633. DOI: <https://doi.org/10.22363/2313-1438-2022-24-4-619-633> (In Russ.)
- Schwartz T. Parliamentary procedure: principal forms and political effects. *Public choice*. 2008, Vol. 136, N 3–4, P. 353–377. DOI: <https://doi.org/10.1007/s1127-008-9300-3>
- Shaw M. Parliamentary committees: A global perspective. *The Journal of legislative studies*. 1998, Vol. 4, N 1, P. 225–251.
- Tilly C. *Democracy*. Cambridge: Cambridge university press, 2007, 234 p. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511804922>

Литература на русском языке

- 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>
- Бусыгина И.М., Филиппов М.Г. Политическая модернизация государства в России: необходимость, направления, издержки, риски. – М.: Фонд «Либеральная Миссия», 2012. – 224 с.
- Мелешикина Е.Ю. Формирование новых государств в Восточной Европе. – М.: РАН. ИНИОН, 2012. – 251 с.
- Мельвиль А.Ю. Демократические транзиты, транзитологические теории и посткоммунистическая Россия // Политическая наука в России: интеллектуальный поиск и реальность: хрестоматия / отв. ред.-сост. А.Д. Воскресенский. – М.: МОНФ; ООО «Издательский центр научных и учебных программ», 2000. – С. 337–368.
- Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. – М.: Фонд экономической книги «Начала», 1997. – 190 с.
- 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>

- Помигуев И.А.* Предметное поле законодательных исследований в политической науке // Политическая наука. – 2023. – № 1. – С. 16–41. – DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2023.01.01>
- Помигуев И.А., Алексеев Д.В.* Обнуление законопроектов: дисконтинуитет как технология блокирования политических решений // Полис. Политические исследования. – 2021. – № 4. – С. 176–191. – DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2021.04.13>
- Помигуев И.А., Зарипов Н.А.* Влияние совета законодателей на законодательную деятельность региональных legislatures // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Политология. – 2022. – № 24 (4). – С. 619–633. – DOI: <https://doi.org/10.22363/2313-1438-2022-24-4-619-633>

ПРИЛОЖЕНИЕ¹

¹ Pomiguyev, Ilya; Zaripov, Nikita, 2024, Replication Data // Harvard Dataverse, V1. – 2024. – Mode of access: <https://doi.org/10.7910/DVN/VUTH2J> (accessed: 04.04.2024).