

ИНСТИТУТ НАУЧНОЙ ИНФОРМАЦИИ ПО ОБЩЕСТВЕННЫМ НАУКАМ
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК

РОССИЙСКАЯ АССОЦИАЦИЯ ПОЛИТИЧЕСКОЙ НАУКИ

Политическая
Наука **1** *2023*

POLITICAL SCIENCE (RU)

Москва
2023

Учредитель: Федеральное государственное бюджетное учреждение науки
Институт научной информации по общественным наукам РАН

Редакционная коллегия

Е.Ю. Мелешкина – д-р полит. наук, *главный редактор*, заведующая отделом политической науки ИНИОН РАН; **В.С. Авдонин** – д-р полит. наук, ведущий научный сотрудник отдела политической науки ИНИОН РАН; **Г. Вольман** – д-р юрид. наук, профессор Университета им. Гумбольдта (Германия); **Д.В. Ефременко** – д-р полит. наук, заместитель директора, руководитель Центра социальных научно-информационных исследований ИНИОН РАН; **О.И. Зазнаев** – д-р юрид. наук, заведующий кафедрой политологии Казанского (Приволжского) федерального университета; **М.В. Ильин** – д-р полит. наук, профессор факультета социальных наук НИУ ВШЭ; **О.Ю. Малинова** – д-р филос. наук, *заместитель главного редактора*, профессор факультета социальных наук НИУ ВШЭ; **П.В. Панов** – д-р полит. наук, ведущий научный сотрудник Пермского научного центра Уральского отделения РАН; **С.В. Патрушев** – канд. ист. наук, ведущий научный сотрудник, руководитель отдела сравнительных политических исследований Института социологии ФНИСЦ РАН; **Ю.С. Пивоваров** – академик РАН, научный руководитель ИНИОН РАН; **И.А. Помигуев** – канд. полит. наук, *ответственный секретарь*, научный сотрудник ИНИОН РАН; **А.И. Соловьёв** – д-р полит. наук, заведующий кафедрой политического анализа факультета государственного управления МГУ им. Ломоносова; **Р.Ф. Туровский** – д-р полит. наук, профессор факультета социальных наук НИУ ВШЭ; **Ж. Фаварель-Гарриг** – PhD (Pol. Sci.), ведущий научный сотрудник Центра международных исследований (CNRS) (Франция); **Цуй Вэнь И** – PhD (International Politics), профессор Ляонинского университета (Китай); **П. Чейсти** – PhD (Pol. Sci.), профессор Оксфордского университета (Великобритания)

Редакция журнала

Главный редактор: д-р полит. наук *Е.Ю. Мелешкина*

Заместитель главного редактора: д-р филос. наук *О.Ю. Малинова*

Ответственный секретарь: канд. полит. наук *И.А. Помигуев*

Научный редактор: канд. полит. наук *И.А. Помигуев*

Литературный редактор: *Д.О. Растегаев*

Технические редакторы: канд. филос. наук *В.Л. Силаева, П.С. Копылова*

Издание рекомендовано **Высшей аттестационной комиссией** Министерства образования и науки Российской Федерации и включено в «Перечень ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, в которых должны быть опубликованы основные результаты диссертации на соискание ученой степени доктора и кандидата наук» по политологии.

Журнал включен в **Russian Science Citation Index (RSCI)** на платформе **Web of Science**. Издается при участии **Российской ассоциации политической науки (РАПН)**.
ISSN 1998-1775 **DOI: 10.31249/poln/2023.01.00**

POLITICAL SCIENCE (RU)

Political science (RU) is one of the key Russian periodicals dedicated to the political science. Founded in 1997, it is well known among foreign researchers. The journal is quarterly **published by the Institute of Scientific Information for Social Sciences of the Russian Academy of Sciences (INION RAN)** and with the assistance of the **Russian Political Science Association (RAPN)**.

The journal always pays attention to the actual situation in the political science in general and its trends, as well as to the overview and analysis of up-to-date scientific achievements. Articles and other materials dedicated to the methodology are featured in the journal. Informational and research & information sources (abstract reviews, synopses, book reviews, etc.), materials from other periodicals and results obtained by various think tanks and institutes are always published in **Political science (RU)**.

Political science (RU) is included in the list of the academic journals recommended by the **High Certification Commission (VAK)** of the Ministry of Education and Science of Russian Federation. The journal is also in the list of the **Russian Science Citation Index** database of the **Web of Science** platform.

Editorial Board

Editor-in-Chief – **Elena MELESHKINA**, Dr. Sci. (Pol. Sci.), Head of Political Science Department, INION RAN (Moscow, Russia);
Deputy Editor-in-Chief – **Olga MALINOVA**, Dr. Sci. (Philos.), Prof., National Research University Higher School of Economics (Moscow, Russia); **Executive secretary** – **Ilya POMIGUEV**, Cand. Sci.

(Pol. Sci.), research fellow, INION RAN (Moscow, Russia); **Vladimir AVDONIN**, Dr. Sci. (Pol. Sci.), leading researcher, INION RAN (Moscow, Russia); **Hellmut WOLLMANN**, Dr. Sci. (Law), Prof., Humboldt-Universität zu Berlin (Berlin, Germany); **Dmitry EFREMENKO**, Dr. Sci. (Pol. Sci.), deputy director, INION RAN (Moscow, Russia); **Oleg ZAZNAEV**, Dr. Sci. (Law), Prof., Head of Political Science Department, Kazan Federal University (Kazan, Russia); **Mikhail ILYIN**, Dr. Sci. (Pol. Sci.), Prof., National Research University Higher School of Economics (Moscow, Russia); **Petr PANOV**, Dr. Sci. (Pol. Sci.), leading researcher, Department of Research of political institutions and processes, Perm Scientific Center of the Ural Branch Russian Academy of Sciences (Perm, Russia); **Sergey PATRUSHEV**, Cand. Sci. (Hist.), leading researcher, Head of Comparative Political Studies Department, Institute of Sociology of the Federal Center of Theoretical and Applied Sociology of the Russian Academy of Sciences (Moscow, Russia); **Yuriy PIVOVAROV**, Dr. Sci. (Pol. Sci.), Full Member of the Russian Academy of Sciences, Academic Supervisor, INION RAN (Moscow, Russia); **Aleksandr SOLOVYEV**, Dr. Sci. (Pol. Sci.), Prof., Head of Political Analysis Department, Faculty of Public Administration, M.V. Lomonosov Moscow State University (Moscow, Russia); **Rostislav TUROVSKY**, Dr. Sci. (Pol. Sci.), Prof., National Research University Higher School of Economics (Moscow, Russia); **Gilles FAVAREL-GARRIGUES**, PhD in political science, Senior research fellow, CNRS, CERI (Paris, France); **Qu WENYI**, PhD in International Politics, Prof., School of International Studies, Liaoning University (Shenyang, China); **Paul CHAISTY**, PhD, Prof., University of Oxford (Oxford, United Kingdom).

ТЕМА НОМЕРА: ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ ИССЛЕДОВАНИЯ

СОДЕРЖАНИЕ

Представляем номер 9

СОСТОЯНИЕ ДИСЦИПЛИНЫ

<i>Помигуев И.А.</i> Предметное поле законодательных исследований в политической науке	16
<i>Григорьев И.С., Родионова Е.А.</i> Отношения между легислатурами и немажоритарными институтами как предмет законодательных исследований	42

КОНТЕКСТ

<i>Панов П.В., Сулимов К.А.</i> Идеологическая «гармония» в Государственной думе: возникновение, содержание, границы	61
<i>Мелешкина Е.Ю., Толпыгина О.А.</i> Использование образов советского прошлого в риторике «Справедливой России» и ЛДПР	92
<i>Малинова О.Ю., Карпова Н.В.</i> Депутаты Государственной думы как акторы российской политики памяти: на примере трансформации Федерального закона «О днях воинской славы и памятных датах России»	113

ИДЕИ И ПРАКТИКА

<i>Зазнаев О.И.</i> Фиксированная дата выборов в парламент: новый формат взаимодействия законодательной и исполнительной власти в Великобритании и Канаде	139
---	-----

<i>Шульман Е.М.¹, Кутузова А.А.</i> Администрирование чрезвычайности: принятие в РФ управленческих и законодательных решений в период с 2020 по 2022 г.	164
<i>Алексеев Д.В.</i> Возможности применения политических технологий в законодательном процессе (на примере Государственной думы VII созыва)	185

РАКУРСЫ

<i>Савенков Р.В., Травянкина А.К.</i> Публичное оспаривание в парламентах Центрально-Черноземного региона: темы, технологии, результаты	206
<i>Сосунов Д.В.</i> Феномен коллективного публичного лидерства в региональном законодательном процессе Воронежской и Тамбовской областей	227
<i>Выдрин О.В.</i> Законотворческие аспекты российской реформы местного самоуправления (2003–2022)	246

ПЕРВАЯ СТЕПЕНЬ

<i>Мальцев А.М., Зарипов Н.А.</i> Сети совместного законотворчества: факторы соавторства законопроектов депутатов Государственной думы VI–VII созывов	270
<i>Карягин М.Е.</i> Индивидуальные стратегии голосования парламентариев: что открытые данные говорят о работе депутатов Государственной думы?	303
<i>Казаков И.В.</i> Происхождение и классификация политических идеологий: междисциплинарный подход	322

С КНИЖНОЙ ПОЛКИ

<i>Расторгуев С.В.</i> Переосмысление гибридологии: патрональная автократия в фокусе политологического анализа (Рецензия)	338
---	-----

¹ Внесена в список СМИ, выполняющих функции иностранного агента.

THEME OF THE ISSUE: LEGISLATIVE STUDIES

CONTENTS

Introducing the issue	9
-----------------------------	---

STATE OF THE DISCIPLINE

<i>Pomiguyev I.A.</i> Subject field of legislative studies in political science.....	16
<i>Grigoriev I.S., Rodionova E.A.</i> Relations between legislatures and non-majority institutions as a subject of legislative studies	42

CONTEXT

<i>Panov P.V., Sulimov K.A.</i> Ideological «harmony» in the State Duma: emergence, content, boundaries	61
<i>Meleshkina E. Yu., Tolpygina O.A.</i> Articulation of images of the Soviet past in the rhetoric of «Just Russia» and the Liberal Democratic Party	92
<i>Malinova O. Yu., Karpova N.V.</i> Deputies of the State Duma as actors of the Russian memory politics: the case of the federal law «On the days of military glory and commemorative dates of Russia».....	113

IDEAS AND PRACTICE

<i>Zaznaev O.I.</i> A fixed date of parliamentary election as a new format of interaction between legislative and executive power in the UK and Canada	139
--	-----

<i>Shulman E.M., Kutuzova A.A.</i> Emergency administration: adoption of management and legislative decisions in the period from 2020 to 2022.....	164
<i>Alekseev D.V.</i> Possibilities of using political technologies in the legislative process (on the example of the State Duma of the 7th convocation)	185

PROSPECTS

<i>Savenkov R.V., Travyankina A.K.</i> Public contestation in the regional parliaments of the Central Black Earth region: problems, technologies, results	206
<i>Sosunov D.V.</i> The phenomenon of collective public leadership in legislative process of Voronezh and Tambov regions	227
<i>Vydrin O.V.</i> Legislative aspects of the Russian reform of local self-government (2003–2022).....	246

FIRST DEGREE

<i>Maltsev A.M., Zaripov N.A.</i> Cosponsorship networks: factors of deputies' bill co-authorship of the State Duma (VI–VII convocations)	270
<i>Karyagin M.E.</i> The deputies voting strategies: what open data says about the work of the State Duma?	303
<i>Kazakov I.V.</i> The Origins and classification of ideologies: a multidisciplinary approach.....	322

FROM THE BOOKSHELF

<i>Rastorguev S.V.</i> Rethinking hybridology: patronal autocracy in the focus of political analysis (Review).....	338
---	-----

ПРЕДСТАВЛЯЕМ НОМЕР

Законодательные исследования (legislative studies) – это направление политической науки, в рамках которой изучается работа законодательных органов как коллективных акторов принятия политических решений (парламентов), отношения парламентов и их членов с обществом, с другими государственными органами, а также парламентариев и партий / фракций между собой.

Современные парламенты имеют сложную политико-правовую природу. С одной стороны, это коллективные органы, представляющие интересы различных общественных групп, отражением чего является партийное многообразие, специфика избирательной системы и государственное устройство в целом. Представительство интересов избирателей выражается также и в отношениях с другими органами власти, где проявляется уже контрольная функция парламента. С другой стороны, это законодательный орган, принимающий общеобязательные для исполнения решения. В рамках политической науки первые две функции парламентов изучаются давно, чего не скажешь о третьей, которая на протяжении долгого времени практически монопольно принадлежала к сфере внимания ученых-правоведов.

Интересы и цели конкретных людей, политиков, общественных групп очень разные, однако в законодательном органе, который является коллективным по своей природе, с помощью различных механизмов, инструментов и технологий можно не только инициировать, но и принимать конкретные решения. При этом сам текст закона – лишь вершина «айсберга», видимый формальный результат согласования порой противоположных точек зрения, тяжелой политической борьбы за власть и влияние. Соответственно, любой закон, принимаемый законодательным органом, являет-

ся политическим по своей природе. Таким образом, законодательные исследования (*legislative studies*) можно считать естественным и логичным направлением в политической науке.

Одну из попыток «дистанцироваться» от юридических исследований законодательного процесса отечественные политологи предприняли, когда определили процесс принятия решений в парламенте как *законотворческий*, а не *законодательный*. Не вдаваясь в подробности дискуссии в рамках этого раздела журнала, скажем лишь, что, как правило, эти понятия считаются синонимичными, хоть и не совсем идентичными, а без юридических особенностей процесса принятия решений вряд ли можно понять всю политическую суть законодательного процесса¹.

Сфера интересов ученых в рамках этого научного направления достаточно широка: здесь рассматриваются историческая эволюция законодательной деятельности; теоретические подходы к изучению законодательства; процедурные и политические особенности принятия законодательных решений; внутренняя организационная структура парламентов и правил политического поведения в них; деятельность партий в парламенте, их дисциплина и сплоченность; процесс голосования, проведения дебатов и обсуждений; политическое поведение парламентариев, в том числе влияние на их действия избирательных систем, и т.д.

В мире законодательные исследования имеют уже достаточно устоявшуюся научную институциональную базу, основой которой являются периодические научные журналы, такие как *The Journal of Legislative Studies* и *Legislative Studies Quarterly*. В России подобных политологических журналов нет, но с определенной долей условности можно назвать скорее юридическое издание «Представительная власть – XXI век: законодательство, комментарии, проблемы». Диссертаций по теме законодательных исследований в России тоже очень мало, но они начинают появляться. Автор данного текста написал диссертацию кандидата политических наук о роли вето игроков в законодательном процессе современной России, и самым популярным вопросом коллег-политологов был следующий: почему эта работа относится к политической науке, а не юридической. Коллеги согласились с аргументами в защиту поли-

¹ Подробнее см. в статье Помигуева И.А. «Предметное поле законодательных исследований в политической науке», представленной в этом номере.

тической природы законодательного процесса; надеюсь, что после прочтения статей из номера вопросов станет еще меньше.

Похожая полемика возникла и при проведении специальной тематической секции в рамках Конгресса Российской ассоциации политической науки в 2021 г., на которой также пришлось доказывать, что политологи наравне с учеными-правоведами могут успешно изучать законодательный процесс. Хотя название мероприятия все же пришлось уточнить: «Законодательные исследования в политической науке».

Несмотря на некоторое непонимание темы в политологическом сообществе, все же приятно осознавать, что «лед тронулся». Надеемся, что представленный номер журнала станет очередным важным шагом на пути развития и институционализации законодательных исследований в российской политической науке.

Номер начинается с раздела «Состояние дисциплины», где представлена обзорная статья *И.А. Помигуева* «Предметное поле законодательных исследований в политической науке», в которой проанализированы ключевые работы в рамках *legislative studies*, а также основные тематические блоки, направления исследований и перспективы их развития.

Продолжается раздел работой *И.С. Григорьева* и *Е.А. Родионовой* «Отношения между легислатурами и немажоритарными институтами как предмет законодательных исследований», которая презентует оригинальное направление изучения законодательных органов – отношения мажоритарных и немажоритарных институтов. Авторы сделали обзор работ, посвященных вопросам делегирования части законодательных полномочий немажоритарным структурам (по факту – бюрократическим органам, например центральным банкам) и проблемам, которые с этим связаны: подбор агента принципалом, формальное регулирование деятельности немажоритарных институтов, неформальные попытки влиять на них со стороны законодателей, а также гарантии их независимости с помощью институциональных ограничений.

В разделе «Контекст» представлены статьи, в основном посвященные идеологическим аспектам деятельности законодательных органов. Так, работа *П.В. Панова* и *К.А. Сулимова* «Идеологическая “гармония” в Государственной думе РФ: возникновение, содержание, границы» посвящена определению пространства идеологического согласия между всеми партийными фракциями

Государственной думы на парламентской арене по трем проблемным идеологическим измерениям: традиционное «лево-правое», национально-этническое («русский вопрос») и глобальное (про место и роль России в мире). С помощью морфологического анализа стенограмм заседаний Госдумы выделены основные идеологические концепты, в рамках которых образуется пространство согласия – «патриотизм», «антизападничество» и «русскость».

Продолжает раздел статья *Е.Ю. Мелешкиной* и *О.А. Толтыгиной* «Использование образов советского прошлого в риторике “Справедливой России” и ЛДПР», где рассматриваются интерпретации советского прошлого представителей двух российских парламентских политических партий: «Справедливой России» и ЛДПР. Авторы отмечают стилистическую и тематическую неоднородность и противоречивость дискурсов, но при этом подчеркивается, что последние выступают платформой для презентации программных положений партий, а также являются инструментом партийной самоидентификации и средством дистанцирования от главного политического оппонента обеих партий.

Также в «Контексте» представлена работа *О.Ю. Малиновой* и *Н.В. Карновой* «Депутаты Государственной думы как акторы российской политики памяти: на примере трансформации Федерального закона “О днях воинской славы и памятных датах России”». На примере трансформации Федерального закона «О днях воинской славы и памятных датах России» (№ 32-ФЗ от 13 марта 1995 г.) авторы анализируют роль депутатов Госдумы в формировании инфраструктуры коммеморации исторического прошлого, выделяют мнемонические повестки парламентских партий, связанные с актуализацией определенных типов исторических событий, и выделяют особенности поведения депутатов, действующих в рамках с учетом императивов электоральной борьбы и партийных идеологий.

Раздел «Идеи и практика» открывается статьей *О.И. Зазнаева* «Фиксированная дата выборов в парламент: новый формат взаимодействия законодательной и исполнительной власти в Великобритании и Канаде». Автор исследовал новый феномен в законодательстве и политической практике Великобритании и Канады, влияющий на взаимоотношения исполнительной и законодательной власти, – установление фиксированной даты проведения выборов в легислатуры. Такая инициатива для российской

политической практики не нова, однако для парламентских систем Великобритании и Канады она стала очень резонансной, поскольку была призвана существенно ограничить возможность премьер-министров влиять на состав и законодательную деятельность парламента. Однако несмотря на новые тенденции в развитии института роспуска парламента автор утверждает, что парламентская система в Великобритании и Канаде остается гибкой, поскольку дает премьер-министру выбор альтернатив поведения в случае возникновения политических разногласий, и соответственно сохраняются сущностные свойства исторически сложившегося института парламентаризма.

Далее представлена статья *Е.М. Шульман*¹ и *А.А. Кутузовой*, приближенная к современному российскому контексту: «Администрирование в чрезвычайной ситуации: принятие управленческих и законодательных решений в период с 2020 по 2022 г.». Здесь авторы поставили для себя целью изучить особенности законодательного процесса и процедуры принятия управленческих решений в условиях «чрезвычайности». Авторы подробно рассматривают концепты «чрезвычайности» и «регулярности», описанные в научной литературе, и применяют их для анализа политических изменений в современной России.

Завершает раздел статья *Д.В. Алексеева* на тему «Возможности применения политических технологий в законодательном процессе (на примере Государственной думы VII созыва)». Автор продолжает развивать идею изучения «законодательных технологий» как особого вида политических технологий, которым свойственен ряд особенностей: тиражируемость; строгие процедурные рамки, в которых они применяются; объект воздействия – законодательный процесс. В работе описаны конкретные технологические приемы – ускорение, замедление или блокирование принятия решений. Установлено, что особую роль в этом процессе играют юридические процедуры, которые могут использоваться для манипулирования результатами рассмотрения законопроектов.

В разделе «Ракурсы» представлены работы, посвященные анализу разных аспектов изучения законодательного процесса в региональном разрезе. Так, статья *Р.В. Савенкова* и *А.К. Травянкиной* «Публичное оспаривание в парламентах Центрально-Черноземного

¹ Внесена в список СМИ, выполняющих функции иностранного агента.

региона: проблематика, технологии, результаты» рассматривает деятельность парламента через концепт публичного оспаривания, которое является формой индивидуальной или коллективной политической активности, направленной на критику, опровержение и противодействие реализуемому политическому проекту. Авторы утверждают, что, не имея достаточных институциональных и электоральных возможностей, оппозиционные парламентские партии используют публичное оспаривание для демонстрации своей принципиальной позиции «ядерному» электорату партии.

В работе *Д.В. Сосунова* «Феномен коллективного публичного лидерства в региональном законодательном процессе Воронежской и Тамбовской областей» рассматриваются возможности и ограничения использования коллективного публичного лидерства посредством парламентской «трибуны». Описаны форматы прямых каналов коммуникации между органами законодательной власти и обществом для получения оперативной «обратной связи».

Результаты законодательной деятельности также служат эмпирической базой для исследования политики государства на локальном уровне. Так, в статье *О.В. Выдрина* «Законотворческие аспекты российской реформы местного самоуправления (2003–2022)» изучение отдельных аспектов законотворчества позволило выявить тенденции изменения профильного закона и типологию поведения парламентских партий на основании голосования их членов.

В рубрике «Первая степень» традиционно публикуются статьи аспирантов и молодых ученых. Первая статья в номере посвящена очень актуальной для *legislative studies* теме сетей соавторства. *А.М. Мальцев* и *Н.А. Зарипов* в работе «Сети совместного законотворчества: факторы соавторства законопроектов депутатов Государственной думы VI–VII созывов» проводят глубокий анализ состояния современных исследований на заявленную тему, а также с помощью передовых методов сетевого анализа изучают большой массив данных с биографическими характеристиками депутатов и выявляют факторы, которые могут служить основой для объединения депутатов при внесении законодательных инициатив. Среди этих факторов наиболее значимым оказалось совместное членство во фракциях, а также сходство биографических характеристик и общих комитет.

Анализу больших данных посвящена и следующая работа. *М.Е. Карягин* в статье «Индивидуальные стратегии голосования парламентариев: что открытые данные говорят о работе депутатов Госдумы?» рассматривает результаты голосования депутатов в нижней палате. Изначальный вопрос автора о причинах пропуска голосования при присутствии на заседаниях стал основой для выявления индивидуальных стратегий парламентариев как рациональных акторов.

Статья *И.В. Казакова* «Происхождение и классификация политических идеологий: междисциплинарный подход» посвящена попытке ответить на вопрос о разнице между идеологиями различных групп, претендующих на власть, что позволило бы создать типологизацию идеологий, полезную для дискурс-анализа. Такую разницу автор видит в отличии ценностей групп, среди которых можно выделить пять основных: родство, знание, сила, собственность и труд.

Завершает номер рецензия *С.В. Распоргуева* «Переосмысление гибридологии: патрональная автократия в фокусе политологического анализа» на книгу «Посткоммунистические режимы. Концептуальная структура» (авторы – Б. Мадьяр, Б. Мадлович).

Надеемся, что представленный тематический номер журнала «Политические науки» станет новым и очень важным этапом развития законодательных исследований и сделает их самостоятельным направлением политической науки в России.

*И.А. Помигуев**

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

Pomiguelv Ilya, HSE University (Moscow, Russia); Financial University under the Government of the Russian Federation (Moscow, Russia); Institute of scientific information for social sciences of the Russian academy of sciences (INION RAN) (Moscow, Russia), e-mail: pomilya@mail.ru

СОСТОЯНИЕ ДИСЦИПЛИНЫ

И.А. ПОМИГУЕВ*

ПРЕДМЕТНОЕ ПОЛЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ В ПОЛИТИЧЕСКОЙ НАУКЕ¹

Аннотация. В статье представлен обзор предметного поля законодательных исследований в политической науке. Автор раскрывает разницу понятий «законодательный» и «законотворческий», используемых политологами, описывает основные исторические вехи развития указанного исследовательского направления, а также освещает наиболее популярные в настоящее время тематические блоки. Представлены научные подходы и методы, с помощью которых можно изучать законодательные органы и связанных с ними политических акторов. Показана авторская типологизация исследований внешней среды парламентской деятельности, которая включает в себя анализ законодательной работы президента, правительства, судов, неагглюмерных органов и общественных групп, использующих парламент как поле для взаимодействия в ходе принятия государственных решений. Типологизация работ о деятельности внутри парламента построена на разнице в изучении законодательных институтов, происходящих в них процессов, а также используемых технологиях. Освещаются также темы структурного разнообразия парламента, процедур принятия решений, сетевого взаимо-

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

¹ Исследование реализовано при поддержке факультета социальных наук, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики».

DOI: 10.31249/poln/2023.01.01

действия политических акторов. Описаны перспективные направления исследований, связанные с анализом дискурсов и практик аргументаций, в том числе с использованием нейросетей.

Ключевые слова: законодательные исследования; законодательные институты; законодательный процесс; законодательные технологии; предмет законодательных исследований; политическая наука.

Для цитирования: 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>

Законодательные исследования – одно из активно развивающихся междисциплинарных направлений политической науки, фокусом которого является изучение деятельности законодательных органов, связанных с ними политических акторов как внутри, так и за их пределами, а также отношений с другими политическими институтами в процессе принятия коллективных политических решений. Различные аспекты этого процесса изучаются представителями многих общественных наук – юриспруденции, социологии, психологии и т.д. Политологи же обращают внимание на властные отношения, которые складываются в ходе парламентской работы, ведь любое решение – это результат борьбы за влияние на итоговый результат. В этой связи каждый, даже чисто технический, закон отражает расклад сил в противостоянии групп, имеющих разные политические интересы и цели. Главным призом здесь выступает закон, который становится обязательным для исполнения.

Совсем неверно было бы определять legislative studies лишь как изучение законодательной функции парламента. Сложная политико-правовая природа органа требует комплексного подхода, подразумевающего его способность влиять на деятельность правительства, контролировать исполнение законов, определять бюджетный процесс, представлять интересы избирателей. Но все эти моменты также напрямую связаны с теми коллективными решениями, которые парламенты принимают во взаимодействии с другими органами власти, обосновывая каждую из них публично в строгом соответствии с установленными правилами и процедурами, легитимизируя таким образом политический курс.

Одним из важных условий роста исследовательского интереса к деятельности парламента стала открытость данных о их деятельности: в частности, развитие информационных технологий

позволяет практически в режиме реального времени получать сведения о рассматриваемых законопроектах, их обсуждениях на парламентской площадке, голосовании парламентариев на пленарных заседаниях, их активность в медиа и социальных сетях.

Главной задачей представленной статьи является обзор предметного поля *legislative studies*. Не претендуя на полноту раскрытия всего разнообразия исследований представленного направления (для этого потребовалось бы написать не один том), автор сосредоточился лишь на описании исторических вех и современных исследовательских трендов в *legislative studies*. Но для начала разберемся с терминами.

К вопросу об определении понятий «законодательный» и «законотворческий» в политических исследованиях

Первый и главный вопрос, волнующий политологов, – это различие понятий «законодательный» и «законотворческий» применительно к процессу принятия решений парламентом. В отечественной политической науке сложилось представление, что первый термин больше подходит для юридических исследований, а второй – для политических. Однако, как видится, такое разделение выглядит несколько искусственно, поскольку здесь имеется в виду одно и то же – работа над законами. При этом есть некоторые стилистические особенности применения слов. Например, когда мы говорим «законодательство», то имеем в виду «совокупность законов», а во вторую очередь уже их «составление и издание»¹. В случае с законотворчеством «разработка и издание» становится ключевым параметром².

В юриспруденции и конституционном праве мы можем найти более подробное описание терминов. Так, законодательство — это «внешняя форма выражения права, представленная совокупно-

¹ Законодательство // Толковый словарь Ожегова. – Режим доступа: <https://slovarozhegova.ru/word.php?wordid=8297> (дата посещения: 12.11.2022).

² Законотворчество // Современный толковый словарь русского языка Ефремовой. – Режим доступа: <https://dic.academic.ru/dic.nsf/efremova/275049> (дата посещения: 12.11.2022).

стью всех действующих в государстве законодательных актов»¹, а законотворчество – это «установленный в юридических нормах вид правотворческого процесса, регламентирующий порядок деятельности законодательного органа государства по выработке, принятию и изданию законов»².

В англоязычной литературе мы также можем встретить похожую проблему: слова legislator (лицо, участвующее в принятии законов³) и lawmaker (политик, который отвечает за предложение и принятие новых законов⁴) практически идентичны, а legislation (закон или совокупность изданных законов⁵) и lawmaking (процесс принятия законов⁶) имеют незначительные отличия друг от друга, но очень похожи по смыслу с аналогами в русском языке. Но в чем тогда отличие этих терминов в политической науке?

Чаще всего в научных трудах мы можем встретить прилагательные «законодательный» и «законотворческий» применительно к институтам, процессам и технологиям принятия решений парламентом. Автор в своей диссертационной работе уже предпринимал попытки понять разницу между законотворческим и законодательным процессами [Помигуев, 2016 а]. Так, первое понятие используется в официальных документах и объясняется Конституционным судом России как «конституционно установленные последовательные этапы, на которых возникают различные правоотношения между его участниками, наделенными определенными

¹ Законодательство // Элементарные начала общей теории права. – Режим доступа: https://elementary_law.academic.ru/119/%D0%97%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D0%B4%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%BB%D1%8C%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%BE (дата посещения: 12.11.2022).

² Законотворчество // Большой юридический словарь. – Режим доступа: https://big_law.academic.ru/410/%D0%97%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D1%82%D0%B2%D0%BE%D1%80%D1%87%D0%B5%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%BE (дата посещения: 12.11.2022).

³ Legislator // Collins. – Mode of access: <https://www.collinsdictionary.com/dictionary/english/legislator> (accessed: 12.11.2022).

⁴ Lawmaker // Collins. – Mode of access: <https://www.collinsdictionary.com/dictionary/english/lawmaker> (accessed: 12.11.2022).

⁵ Legislation // Cambridge dictionary. – Mode of access: <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/legislation> (accessed: 12.11.2022).

⁶ Lawmaking // Cambridge dictionary. – Mode of access: <https://www.collinsdictionary.com/dictionary/english/lawmaking> (accessed: 12.11.2022).

правами и обязанностями, направленные на принятие законодательного акта»¹.

Законотворческий процесс в научной литературе используется как «расширительное» понятие, которое включает в себя предварительные этапы рассмотрения инициатив, начиная с выявления потребностей и зарождения идеи [Конституционное право, 2001]. Иногда эти два понятия вообще отождествляют [Борисов, Ильюхов, Кожанов, 2003, с. 130].

Однако смысловая нагрузка терминов все-таки разная: отличием между ними можно признать не количество этапов и заинтересованных акторов² (хотя это тоже важно), а результат законодательной деятельности. Таким образом, наиболее релевантной отличительной характеристикой понятий можно считать нацеленность на процесс согласования позиций политических игроков в случае с законотворческим процессом, или на итоговый результат – в случае с законодательным (при этом неважно принят закон или нет) [Помигуев, 2016 а, с. 44–45].

Во многом такое различие терминов – надуманная проблема, вызванная желанием политических исследователей дистанцироваться от юридических наук, поэтому и то и другое понятие мы предлагаем использовать как синонимичные, если иное не предполагается самим исследованием.

Исторические предпосылки формирования legislative studies как исследовательского направления в политической науке

Изучение деятельности парламентских органов началось еще до институционализации политологии как самостоятельной научной дисциплины: философы, историки, юристы не одно столетие занимаются вопросами закононотворчества. Платон и Цице-

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 22.04.1996 № 10-П «По делу о толковании отдельных положений статьи 107 Конституции Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 29.04.1996, № 18, ст. 2253.

² Различие указанных понятий с политологической точки зрения подробно анализируется в работе: [Шульман*, 2014].

* Внесена в список СМИ, выполняющих функции иностранного агента.

рон, например, в своих работах касались содержания законов, Фома Аквинский систематизировал правовые нормы, выделяя естественное, божественное и человеческое право, считая их действием справедливости. Ж. Боден, Г. Гроций и Т. Гоббс рассуждали на тему естественного права и суверенитета, баланса сил между суверенными монархами и различными сообществами, Дж. Локк и Ш. Монтескье развивали идеи разделения властей между исполнительной и законодательной властью, а также возможностями ограничения абсолютной власти монарха, а Дж. Ст. Милль рассматривал принципы парламентской системы, особое внимание уделяя принципам справедливого всеобщего представительства всех слоев населения. В дальнейшем эти идеи развивались «отцами-основателями» США при строительстве властного механизма новой политической системы.

Российские мыслители также внесли свой вклад в изучение роли парламентов: В.Н. Татищев, например, определял особую роль представительного органа в плане одобрения законов, издаваемых монархом, а декабристы (П.И. Пестель, Н.М. Муравьев) и вовсе считали, что законодательную власть нужно передать парламенту, оставив монарху право только исполнять законы.

В начале XX в. в отечественной политико-правовой мысли произошел резкий рост интереса к исследованиям деятельности парламента и результатов его работы, что связано с образованием нового органа – Государственной думы. Конституционалисты и правоведы рассматривали особенности двухпалатного устройства парламента [Гессен, 1906], вопросы народного представительства [Лазаревский, 1905, с. 179–252], новую систему отношений законодательного органа с исполнительной ветвью власти и монархом [Соколов, 1912], а также процедурные аспекты работы нового института [Нольде, 1911]. При этом именно юридические аспекты такой деятельности привлекали внимание теоретиков и практиков по всему миру.

Появление и институционализация политической науки в конце XIX – начале XX в. вдохнула новую жизнь в изучение собственно политической природы парламента и его отдельных компонентов. Первые попытки нового осмысления законодательной деятельности таких органов наблюдались в первую очередь в американской политической науке. Например, интересна позиция Э. Брюнкена, который рассматривал дефектные методы долгого и

непубличного обсуждения вопросов законодательной повестки, не существенного влияния комитетов на результаты принятия законов (он предлагал сделать «суперкомитет», где собрались бы «тяжеловесы») и низкого качества инициатив [Bruncken, 1909]. Исследователи также выделяли в качестве предмета принципы законодательной деятельности [Freund, 1916] и процедурные компоненты процесса принятия решений [Bates, 1916; Hull, 1913]. Заметим, что рассматриваемые темы были созвучны с разработками правоведов и конституционалистов.

Юридическая традиция изучения парламентов оставалась доминирующей в эпоху *старого институционализма*, которая подарила нам новые предметные поля исследований. Так, например, классические работы М.Я. Острогорского [Острогорский, 1997] и М. Дюверже [Дюверже, 2000] фокусировались на изучении важных составляющих парламентской структуры – партий и избирательных систем. Но, как и во всех институциональных исследованиях, главной проблемой оказался формальный и нормативный подход к описанию властных механизмов через законы и нормы, закрепленные законодательно.

В 1960-х годах политологи для анализа парламента стали использовать *системный* и *структурно-функциональный подходы*. Согласно идеям Г. Алмонда и Д. Пауэлла, законодательные органы представляют собой подсистему «политической системы», которая помогает преобразовывать политические входы, возникающие в среде системы, в конкретные результаты. Главный вопрос здесь – что именно происходит в «черном ящике», раз в итоге получаются именно такие законы? Такие теоретические концепты натолкнулись на проблему эмпирического анализа данных, которые еще и сложно было найти.

Бихевиоральный «поворот» также не остался в стороне от законодательных исследований. Еще в 20-е годы XX в. появляются работы, изучающие поведение парламентариев и причин их голосования [Rice, 1925, p. 60], но именно в 60–70-х годах XX в. наблюдается подъем исследовательского интереса к микроуровню законодательной деятельности [Converse, Pierce, 1979; Müller, Saalfeld, 1997]. Главной проблемой такого рода исследований являлась излишняя (хотя и глубокая) описательность и сомнительная способность их обобщения в какую-то единую теорию. К этому добавляется неспособность учесть институциональные изменения, их

причины и последствия [The Oxford handbook..., 2014, p. 15], хотя определенные попытки в этом направлении предпринимались через теорию ролей. Например, Дж. Вильке считал законодательный орган «сетью отношений между законодателями и другими лицами, каждый из которых играет определенную роль» [Wahlke, Eulau, Buchanan et al., 1962, p. 8]. Такие идеи в дальнейшем нашли отражение в социологической *теории ролей* как отдельного направления исследования.

В 1990-х годах вышла целая серия работ, которые возродили интерес к изучению поведенческих особенностей деятельности парламентариев и их ролей (чаще всего такие исследования проводились в традициях *структурного функционализма* и *социального интеракционизма*) [Searing, 1994; Saalfeld, Müller, 1997]. В работах подчеркивалось, что, зная функционал членов палаты и его руководства, исследователь может сделать выводы относительно целей и средств, которые политики будут использовать в своей деятельности [Norton, 1997]. Общая проблема таких исследований – отсутствие внятного объяснения позиций партий и внутрипарламентских структур как политических авторов, а также изменения правил игры в ходе политической борьбы.

К. Стрём пытался связать анализ ролей с зародившейся в 1980-е годы *теорией рационального выбора*, рассматривая их как способы и ресурсы для достижения целей, но сложность возникла в определении таких ролей как зависимых и независимых переменных [Strøm, 1997].

Позднее, в 2012 г., исследователи М. Блумгрэн и О. Розенберг предприняли попытку возродить теоретический потенциал ролевого концепта [Parliamentary Roles..., 2012] и преодолеть накопившиеся проблемы посредством использования *социологического неoinституционализма*, построенного на изучении норм и ролей, однако к какому-либо прорыву это не привело, скорее, книга стала «интеллектуальным обсуждением долгой истории ролевых исследований» [Pedersen, 2012, p. 533]. В настоящее время вопросы сплоченности, дисциплины, голосования и других индивидуальных действий депутатов так или иначе продолжают рассматриваться с позиции ролевых и психологических теорий [Russell, 2014; Davidson-Schmich, 2003].

Наиболее значимым подходом в анализе законодательной детальности, безусловно, стал *неоинституционализм теории рационального выбора* (ТРВ) с присущими ему особенностями нор-

мативного анализа и методологического индивидуализма. Теория позволяет создавать проверяемые гипотезы о связи между мотивами отдельных парламентариев, институциональными структурами и реализуемой политикой, а также проводить сравнительные исследования законодательных органов разных стран и регионов [Saalfeld, 1995]. Указанный подход успешно справляется с объяснением отношений различных ветвей власти, бюрократов и политиков, процедур и инструментов политического контроля [Dewan, Dowding, Shepsle, 2009], а также способен спрогнозировать результаты законодательной деятельности [Tsebelis, 1990].

Развиваясь параллельно с исследованиями политических режимов и форм правления, законодательные исследования получили сильный импульс для развития после появления в начале XXI в. *неоинституциональной теории вето-игроков* [Elgie, 2005]. Ее важной особенностью является выделение общего критерия, который мог бы уравнивать не только институциональных акторов в общем политическом пространстве, но и включить в процесс принятия законодательных решений иных возможных участников на основе одного критерия – возможности блокировать законодательные решения [Tsebelis, 2002]. Сама концепция оказалась очень открытой и простой для использования, что привело к ее широкому использованию в законодательных исследованиях [Помигуев, 2014], начиная с изучения процесса принятия конкретных законов [Hooghe, Deschouwer, 2011] и заканчивая противодействием терроризму [Young, Dugan, 2011] или даже механизмами урегулирования гражданских войн [Cunningham, 2006].

Тем не менее теория вето-игроков не идеальна: она анализирует в основном только формально закрепленные полномочия политических акторов без глубокого погружения в неформальные связи и практики парламентской деятельности. Появление новых инструментов анализа в рамках *сетевого подхода* позволило решить эту проблему. Исследователи сетевых связей отмечают, что в парламенте может быть множество центров власти, которые получают влияние за счет обмена разного рода ресурсами между участниками, уровня их активности и заинтересованности, доверия и стремления к достижению общей цели (подробнее о сетевом подходе и его специальных методах в законодательных исследованиях см.: [Помигуев, Фомин, Мальцев, 2021]).

Сетевой подход набирает популярность благодаря развитию информационных технологий и появлению большого количества данных о соавторстве внесенных в парламент законопроектов, [Fowler, 2006], поименного голосования парламентариев [Aleman, Calvo, 2013], их активности в соцсетях и СМИ [Kirkland, Kroeger, 2018], выступлениях на пленарных заседаниях [Leifeld, 2016]. На последнюю работу обратим особое внимание, поскольку здесь используется *сетевой анализ дискурсов*, что показывает разнообразие и междисциплинарность подходов к изучению законодательной деятельности парламентариев, а также подчеркивает важность изучения речей и языка парламентариев, структурирующих особое символическое пространство в рамках законодательной деятельности.

Структуралистский подход с его вниманием к анализу дискурсов и стратегий аргументации парламентариев и палаты, безусловно, набирает популярность [Bächtiger, 2014]. В частности, начало XX в. ознаменовалось появлением ряда работ, показавших значимую роль дебатов и дискуссий на результаты парламентской деятельности: так, Т. ван Дейк и Р. Водак подчеркивали, что причина парламентских дебатов, где представляются порой противоположные позиции, лежит в политическом и идеологическом противостоянии различных сил в парламенте [van Dijk, Wodak, 2000], при этом словесная борьба разворачивается на публичной площадке и имеет целью не только (или не столько) убедить соперника, сколько собрать вокруг себя сторонников, находящихся вне парламентского поля [van Dijk, 2004], обосновать и легитимизировать принимаемые решения [Lord, Tamvaki, 2013] для избирателей и других властных органов, способных заблокировать инициативу на дальнейших этапах законодательного процесса.

Исследователи отмечают, что именно власть является значимым фактором законодательного дискурса [Shenhav, Rahat, Sheaffer, 2012], однако не всегда стремление к получению политического влияния отмечается противостоянием, поскольку в непубличном поле парламентарии могут быть настроены на конструктивную работу с текстом законопроекта, согласованием различных позиций и поиском союзников [Pie, 2003], способных поддержать инициативу. В итоге структуралистский подход стал хорошим подспорьем для изучения идеологических аспектов деятельности парламентариев [Bächtiger, 2014].

Завершая этот раздел, отметим, что все перечисленные подходы так или иначе используются и по сей день, а выбор их во многом зависит от задач, стоящих перед современными исследователями. Какие же это задачи? Предлагаем посмотреть на них в следующих разделах статьи, условно выделив два больших тематических блока – «внешний» и «внутренний» мир парламентской деятельности.

«Внешний мир» законодательной деятельности

Принято считать, что парламент является основным органом, принимающим законодательные решения. Однако это не совсем так. Он, скорее, служит площадкой для взаимодействия различных политических сил. Например, в США президент не может вносить инициативы в Конгресс, но при этом способен заблокировать решение, воспользовавшись правом вето; в России правительство, наоборот, может только вносить инициативы в Госдуму, но не принимать решения относительно их дальнейшей судьбы. Однако в обоих приведенных случаях эти органы постоянно работают над законопроектами с парламентом. Правила принятия законов в каждом государстве свои, но ясно одно – законодательный процесс не ограничивается парламентской деятельностью. Тем не менее все представленные случаи представляют собой внешние взаимодействия законодательного органа в процессе принятия решений. В представленном разделе предлагается рассмотреть работы, посвященные изучению «внешних» условий работы парламента и его отношений с другими политическими акторами.

Исполнительная власть и президент в законодательном процессе

Эта тема, пожалуй, самая популярная среди исследователей политических режимов и форм правления [Shugart, 2009]. Сложно найти темы, которые еще не изучены, тем не менее в legislative studies «пробелы» в знаниях до сих пор находят. Так, например, современные исследования сосредоточены на вопросах возможностей правительства продвигать свои законопроекты в парламентах [Calca, 2022], контроля за ними со стороны парламентов [Serban, 2020],

а также внутриведомственного взаимодействия министерств на парламентских площадках [Noble, 2020].

В плане взаимодействия парламента с правительством и президентом интересен случай России. Исследователи, например, выясняли, как можно «приручить» Госдуму с помощью партийных механизмов [Chaisty, 2008], определить причины превращения законодательного органа в *rubber stump*, принимающего почти все инициативы, вносимые правительством [Noble, 2015], а также основания для сохранения законодательной функции органа в условиях авторитарного режима. В последнем случае отмечается желание «автократов» заручиться долгосрочной поддержкой своих союзников [Krol, 2017], использовать парламент как площадку для рекрутирования новых кадров в органы исполнительной власти [Shirikov, 2021] или как арену для внутриэлитных переговоров [Reuter, Szakonyi, 2019].

В целом можно найти много работ с исследованиями президента и правительства в законодательном процессе. Одним из трендовых направлений здесь является изучение влияния на повестку дня (*agenda setting*) законодательного органа [Jenkins, Monroe, 2016], как позитивного (направленного на продвижение новых инициатив), так и негативного (блокирующего) характера [Zubek, 2011]. Первый аспект, например, подробно рассмотрен в фундаментальной книге под редакцией Б.Е. Раша и Дж. Цебелиса [Rasch, Tsebelis, 2011] и включает в себя анализ действий правительств 14 стран мира (в том числе России) по трем основным направлениям влияния кабинета министров на повестку дня парламента – институциональном, партийном и позиционном¹. Предложенная типология влияния как нельзя точно описывает предметное поле *legislative studies*.

Можно признать, что внутреннее устройство парламента, партийные позиции, а также конфликты внутри органа имеют важное значение при выстраивании политики исполнительной власти по отношению к законодательной [Bräuninger, Debus, Wüst, 2017], способной утратить большую часть своей субъектности в случае формирования устойчивого партийного большинства [Remington, 2008].

¹ Анализ концепции и способ применения в различных условиях также предпринимался в рамках изучения технологий законодательного процесса в России. Подробнее см.: [Помигуев, Алексеев, 2021].

Отметим, что отношения между ветвями власти часто рассматриваются в контексте выстраивания государственной политики, и в этом процессе парламенты могут играть не ведущую роль, несмотря на право принимать законы [Yackee, 2019]. Это во многом вызвано ограничениями режима – в авторитарных государствах парламентам сложнее влиять на государственную политику [Petrov, Gel'man, 2019], но такие возможности все-таки присутствуют, что и отмечают исследователи [Williamson, Magaloni, 2020].

В целом описываемая предметная область исследований очень развита, можно найти много работ, посвященных роли правительств и президента в законодательном процессе, и это очередной раз доказывает, что legislative studies не ограничены изучением работы парламента, а лишь подчеркивают его значимость в принятии коллективных решений.

Конституционные правила и судебная власть в законодательном процессе

Начать стоит с конституции как основного закона большинства стран мира. Безусловно, именно этот документ закрепляет основные положения деятельности парламента и его функциональное предназначение, поэтому исследователи пытались понять влияние конституционных рамок на законодательные решения [Stepan, Skach, 1993], взаимовлияние политических акторов и основного закона страны [Tsebelis, 2018], «жесткости» документа при внесении в него поправок через призму стабильности режима [Ков, 2020]. Отметим также, что ученые подчеркивают ключевое влияние на изменение конституций президента и правительства, а значение парламента или общественных групп более скромное, независимо от формы правления [Fruhstorfer, Hein, 2021].

Наиболее перспективным направлением изучения парламентской деятельности является взаимодействие законодательного органа и судебной власти, особенно Конституционного суда. Здесь можно отметить интерпретации его как непосредственно законодателя [Volcansek, 2001], имеющего возможности как заблокировать инициативы других органов, так и самому вносить новые предложения, руководствуясь политической целесообразностью [Комшукова, 2019]. Влияние суда при этом может зависеть от

идеологического состава, схемы государственного контроля за исполнением законодательства и законодательных процедур. Причем наиболее интересна ситуация, когда трактовки конституции и законов становятся способом изменить правовые нормы по факту, не меняя их [Медушевский, 2015].

В целом «политология судов» [Григорьев, 2012] очень интересна с позиции legislative studies, поскольку здесь можно взглянуть на судебную власть как на политический орган, занимающийся не только соблюдением имеющихся норм, но и участием в законодательном процессе в качестве субъекта изменений.

Немажоритарные институты и общественные структуры

Несмотря на институциональные ограничения участия общественных групп и назначаемых органов власти в законодательном процессе, исследователи не обходят стороной и эту предметную область.

Немажоритарные институты – структуры, назначаемые избранными органами власти (как правило, парламентом и президентом), также участвуют в процессе принятия законодательных решений [Григорьев, Родионова, 2023]. В работах на эту тему рассматриваются отношения парламента с судами (о чем мы уже писали выше), центральным банком [Sousa, 2002], различными органами на наднациональном уровне [Princen, 2007]. Ученых интересуют пределы независимости таких институтов в своей деятельности, влияния их на решения, касающиеся полномочий, а также в целом политический потенциал.

Не менее интересны работы, освещающие значение гражданских структур, посвященные особой роли экспертов [Patty, Turner, 2021] и ученых [Fortunato, 2021], медиаструктур [Melenhorst, 2015] и лоббистов [Miller, 2022] в разработке законов [Ritchie, You, 2019]. Но наиболее значимой здесь является роль избирателей, на которых ориентируются парламентарии в желании переизбраться на новый срок [Rogers, 2017]. Наиболее высокое влияние на политические решения общество может оказывать в процессе референдума, результаты которого существенно превышают значимость обычных или конституционных законов [Hug, Tsebelis, 2002]. К этому добавим, что для важных государственных решений даже без проведе-

ния референдумов необходимо находить поддержку среди населения, особенно настроенного критически [Chaisty, Whitefield, 2023].

Несмотря на развитость электоральных исследований, в legislative studies эта тема не столь популярна, в большей степени ученые здесь ищут закономерности поведения депутатов, мотивов их голосования и выдвижения новых инициатив именно с позиции связи с избирателями [Schoch, Brandes, 2020].

Политических акторов, способных повлиять на законодательный процесс, безусловно, много, но их связывает одно – парламент как площадка для согласования интересов. В этой связи имеет смысл подробнее разобраться во «внутренней кухне» органа, принимающего законы.

«Внутренний мир» парламентской деятельности

«Дьявол кроется в деталях», – это выражение как нельзя кстати подходит для описания внутреннего устройства и работы парламента. Огромное количество работ, посвященных этой теме, можно условно разделить на три блока, которые наиболее точно отражают предметное поле исследований этого органа: институты, процессы, технологии.

Законодательные институты

Самым популярным направлением legislative studies без сомнения можно назвать исследования правил игры и структуры парламента, а также практик взаимодействия депутатов. В первом случае ученые пытаются понять значение норм законодательства и внутреннего распорядка работы на результаты работы органа [Cox, 2000], влияние их на процедуры прохождения законов [Martin et al., 2014] и поведение членов палаты [Giannetti, Pedrazzani, 2016].

Структура парламента сложная, поскольку включает в себя сразу несколько элементов, имеющих разную политическую природу.

1. *Фракции* – политические образования, формирующиеся по принципу общности идеологических позиций и / или партийной принадлежности. Исследователей интересует борьба партий за

доступ к принятию решений через коалиционное строительство [Kayser, Rehmert, 2021], за руководящие посты [Помигуев, 2016 b], за изменение правил игры [Wegmann, 2020].

2. *Комитеты и комиссии* – структуры, формирующиеся по профессиональному признаку и состоящие из депутатов, представляющих разные фракции. Здесь исследователи выявляют политические корни таких структур [Winzen, 2011], значение партийного состава [Haspel, 1998], влияние их на итоговые решения палаты [Gaines et al., 2019], оценивают роль руководства [Lewallen, 2020].

3. *Annaparat* – бюрократический орган, работающий на постоянной основе и обеспечивающий непрерывную деятельность парламента. В некоторых статьях можно найти идеи, согласно которым такие структуры являются актором законодательных изменений [Guy Peters, 2021], способных как минимум задержать рассмотрение инициативы [Kroeger, 2022].

4. *Субституты* – механизмы, исполняющие часть функционала конституционного органа власти. Такие структуры могут быть использованы как для фильтрации отдельных инициатив, так и для придания дополнительной легитимности принимаемым решениям [Помигуев, Зарипов, 2022].

Если изучение структуры парламента в какой-то мере коррелирует с юридическими исследованиями, то практики взаимодействия депутатов являются вотчиной политологов. Здесь ключевую роль играет политический состав палат, от которого зависит способность их членов договариваться и создавать коалиции [Craig, 2021], объединяться для внесения новых инициатив [Kirkland, Kroeger, 2018], публично конфликтовать и дистанцироваться от политики конкурентов [Neal, 2020].

Исследователи рассматривают взаимодействия парламентариев с помощью разных подходов, которые описывались выше, но наиболее перспективно сейчас смотрятся работы, описывающие рациональный выбор депутатов в институциональных условиях [Tsebelis, 2002] и их сетевые отношения [Помигуев, Фомин, Мальцев, 2021].

Отдельным видом политического искусства можно признать выстраивание внутрифракционных взаимодействий. Исследователи концентрируют свое внимание на партиях в парламенте, а точнее, на обеспечении дисциплины (следование правилам) и сплоченности (идеологическая гомогенность). С такой позиции

изучаются результаты голосования депутатов [Norton, 2005], создания устойчивого большинства [Cooper, 2017] или участия партий в выборах [Cordero, Collier, 2015].

Законодательный процесс

Поэтапное прохождение всех стадий законодательного процесса задействует большое количество акторов, интересы которых могут быть диаметрально противоположными. Процесс принятия законов отражает в целом политический процесс в стране (так называемый «зеркальный принцип» [McCubbins, 2005]), поэтому может рассматриваться в широком смысле как способ определения государственной политики. Для того чтобы инициатива все-таки дошла до логического конца, необходимо учитывать как минимум два важных момента: процедуру (как нормативно установленный порядок действий) и время.

Соблюдение процедуры – это прерогатива бюрократических структур, поскольку именно они обеспечивают непрерывность процесса [West, 2004]. Однако и политические силы, особенно оппозиционные, заинтересованы, чтобы правила были устойчивыми, поскольку это защищает их от непредсказуемости действий властных сил [Norton, 2001], а в некоторых случаях даже помогает сохранить статус-кво (как в случае с флибустьерством) [Borges, 2014]. Процедуры важны также для регулирования времени рассмотрения инициатив в парламенте в целом и на пленарном заседании в частности [Cox, McCubbins, 2011].

Время – основной ресурс не только в политике, поэтому исследователи не могли обойти стороной этот аспект работы парламента. Например, мы можем увидеть работы, где изучается время как переменная, помогающая определить политический цикл [Lagona, Padovano, 2008] или объяснить конкретную траекторию рассмотрения политического вопроса при определении повестки дня [Pralle, 2006], и даже как технология влияния на финальное решение (как в случае с дисконтинуитетом [Помигуев, Алексеев, 2021]).

Законодательные технологии

Законодательные технологии как целенаправленно сконструированная совокупность приемов и методов достижения результата (в нашем случае принятия или отклонения законопроектов) включает в себя не только манипуляцию временем, но и большой набор средств, использующих полномочия, процедуры и политическое влияние акторов (подробнее можно прочитать в статье [Алексеев, 2023]).

В представленной статье уже много было сказано про технологии в других разделах (хоть и косвенно, но шла речь, например, про институциональное взаимодействие и партийную деятельность), однако один момент хотелось бы отметить отдельно – это речь, практики аргументации и выстраиваемые партийные стратегии [Alemán, Ramírez, Slapin, 2017]. Публичное рассмотрение проектов закона сопровождается дискуссией о ее необходимости, тем интереснее следить, как легитимизируют принимаемое решение. Поэтому слова становятся важным источником данных, анализируемым как простыми количественными (например, контент-анализом) [Martin et al., 2014], так и качественными методами (например, дискурс-анализа) [Shenhav, Rahat, Sheaffer, 2014], вплоть до использования нейросетей и машинного обучения для изучения законодательных документов с целью определения правил принятия решений (например, Natural Language Processing [Michel, Djurica, Mendling, 2022]).

Вместо заключения

Представленная статья не претендует на полноту освещения темы законодательных исследований, она лишь показывает разнообразие предметного поля и основные тенденции развития этого направления в политической науке. Можно даже сказать, что «зеркальный принцип», о котором упоминалось в статье, применим и для характеристики связи законодательных исследований с политической наукой, которые являются отражениями друг друга. Нам лишь остается искать новые исследовательские вопросы, подходы и методы изучения, чтобы лучше понять работу законодательных институтов, происходящих в них процессах и используемых тех-

нологиях. Нет сомнений, что legislative studies и дальше будет развиваться, поэтому точку здесь ставить рано...

I.A. Pomiguyev*

Subject field of legislative studies in political science¹

Abstract. The article presents an overview of the subject field of legislative research in political science. The author conceptualizes the concepts of “legislative” and “lawmaking”, describes the main historical milestones in the development of the mentioned research area, and he also talks about the most popular topics now. The author writes about the scientific approaches and methods of studying legislative bodies and other political actors. The author's typology is built on the difference between the external and internal environment of the parliamentary activity as a subject of research. In the first case, researchers analyze the legislative work of the president, government, courts, non-majoritarian bodies, and public groups that use parliament as a field for interaction during decision-making. In the second, scholars study the legislative institutions within parliament, the processes within them and the technologies they employ. The author also notes the topics of the structural diversity of parliament, decision-making procedures, and networking of political actors. He describes promising directions of research on discourse and argumentation practices, including the use of neural networks.

Keywords: legislative studies; legislative institutions; legislative process; legislative technologies; subject of legislative studies; political science.

For citation: 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>

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. 159–179. DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2023.01.XX>
- Aleman E., Calvo E. Explaining policy ties in presidential congresses: a network analysis of bill initiation data. *Political studies*. 2013, Vol. 61, N 2, P. 356–377. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2012.00964.x>

* **Pomiguyev Ilya**, HSE University (Moscow, Russia); Financial University under the Government of the Russian Federation (Moscow, Russia); Institute of Scientific Information for Social Sciences of the Russian Academy of Sciences (INION RAN) (Moscow, Russia), e-mail: pomilya@mail.ru

¹ This research is supported by the Faculty of Social Sciences, HSE University.

- Alemán E., Ramírez M.M., Slapin J.B. Party strategies, constituency links, and legislative speech: party strategies, constituency links, and legislative speech. *Legislative studies quarterly*. 2017, Vol. 42, N 4, P. 637–659.
- Avakyan S.A., Gutsenko K.F., Kovler A.I., Marchenko M.N. *Constitutional law: encyclopedic dictionary*. In: Avakyan S.A. (ed.). Moscow: NORMA: NORMA-INFRA, 2001, 675 p. (In Russ.)
- Bächtiger A. Debate and deliberation in legislatures. *The Oxford handbook of legislative studies*. 2014, P. 145–166.
- Bates F.G. Legislative organization and procedure. *American political science review*. 1916, Vol. 10, N 1, P. 120–123.
- Blomgren M., Rozenberg O. (eds). *Parliamentary roles in modern legislatures*. – Abingdon ; New York: Routledge, 2012, xxviii + 237 p.
- Borges F.A. Rules of procedure as a cause of legislative paralysis: the case of Costa Rica, 2002–2012. *Latin American politics and society*. 2014, Vol. 56, N 4, P. 119–142.
- Borisov V.I., Ilyukhov A.A., Kozhanov O.A. *Dictionary of the constitutional law of the Russian Federation*. Moscow: Economy, 2003, 366 p. (In Russ.)
- Bräuninger T., Debus M., Wüst F. Governments, parliaments and legislative activity. *PSRM*. 2017, Vol. 5, N 3, P. 529–554.
- Bruncken E. Defective methods of legislation. *American political science review*. 1909, T. 3, N 2, P. 167–179.
- Calca P. *Executive-legislative relations in parliamentary systems: policy-making and legislative processes*. Cham: Springer international publishing, 2022, 184 p.
- Chaisty P. The legislative effects of presidential partisan powers in post-communist Russia. *Government and opposition*. 2008, Vol. 43, N 3, P. 424–453.
- 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, P. 1–18.
- Converse P.E., Pierce R. Representative roles and legislative behavior in France. *Legislative studies quarterly*. 1979, N 4, P. 525–62.
- Cooper I. Dominant party cohesion in comparative perspective: evidence from South Africa and Namibia. *Democratization*. 2017, Vol. 24, N 1, P. 1–19.
- Cordero G., Coller X. Cohesion and candidate selection in parliamentary groups. *Parliamentary affairs*. 2015, Vol. 68, P. 592–615.
- Cox G.W. On the effects of legislative rules. *Legislative studies quarterly*. 2000, Vol. 25, N 2, P. 169–192.
- Cox G.W., McCubbins M.D. Managing plenary time: the U.S. Congress in comparative context. In: Edwards G.C., Lee F.E., Schickler E. (eds.). *The Oxford handbook of the American Congress*. New York: Oxford university press, 2011, P. 451–472.
- Craig A.W. It takes a coalition: the community impacts of collaboration. *Legislative studies quarterly*. 2021, Vol. 46, N 1, P. 11–48.
- Cunningham D.E. Veto players and civil war duration. *American journal of political science*. 2006, Vol. 50, N 4, P. 875–892.
- Davidson-Schmich L.K. The development of party discipline in new parliaments: Eastern German state legislatures 1990–2000. *The journal of legislative studies*. 2003, Vol. 9, P. 88–101.

- Dewan T., Dowding K., Shepsle K. (eds). *Rational choice politics*. London: SAGE Publications Ltd, 2009, 440 p.
- Duverger M. *Political parties*. Moscow: Academic Project, 2000, 538 p. (In Russ.)
- Elgie R. From Linz to Tsebelis: three waves of presidential/parliamentary studies? *Democratization*. London, 2005, N 12 (1), P. 106–122.
- Fortunato D. Legislative scholars should study extralegislativ outcomes. *Legislative studies quarterly*. 2021, Vol. 46, N 1, P. 3–9.
- Fowler J.H. Connecting the Congress: a study of cosponsorship networks. *Political analysis*. 2006, Vol. 14, N 4, P. 456–487. DOI: <https://doi.org/10.1093/pan/mpi002>
- Freund E. Principles of legislation. *American political science review*. 1916, Vol. 10, N 1, P. 1–19.
- Fruhstorfer A., Hein M. Institutional interests and the politics of constitutional amendment. *International political science review*. 2021, Vol. 42, N 2, P. 229–244.
- Gaines B.J., Goodwin M., Holden Bates S., Sin G. The study of legislative committees. *The journal of legislative studies*. 2019, Vol. 25, N 3, P. 331–339.
- Gessen V.M. On the bicameral system. *Law*. 1906, N 19, P.1726–1738. (In Russ.)
- Giannetti D., Pedrazzani A. Rules and speeches: how parliamentary rules affect legislators' speech-making behavior: rules and speeches. *Legislative studies quarterly*. 2016, Vol. 41, N 3, P. 771–800.
- Grigoriev I.S. Political science of courts: subject and research program. *Political science (RU)*. 2012, N 3, P. 258–275. (In Russ.)
- Grigoriev I.S., Rodionova E.A. Relations between legislatures and non-majority institutions as a subject of legislative research. *Political science (RU)*. 2023, N 1, P. 16–34. DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2023.01.02> (In Russ.)
- Guy Peters B. Bureaucracy for democracy: administration in support of legislatures. *The journal of legislative studies*. 2021, Vol. 27, N 4, P. 577–594.
- Haspel M. Committees in the Russian state Duma: continuity and change in comparative perspective. *The journal of legislative studies*. 1998, Vol. 4, N 1, P. 188–205.
- Norton Ph. Cohesion without discipline: party voting in the House of Lords. In: Hazan R.Y. (ed.). *Cohesion and discipline in legislatures*. Routledge, 2005, P. 65–80.
- Hooghe M., Deschouwer K. Veto players and electoral reform in Belgium. *West European politics*. 2011, Vol. 34, N 3, P. 626–643.
- Hug S., Tsebelis G. Veto players and referendums around the world. *Journal of theoretical politics*. 2002, Vol. 14, N 4, P. 465–515.
- Hull M.D. Legislative procedure. *American political science review*. 1913, Vol. 7, N 2, P. 239–241.
- Ilie C. Discourse and metadiscourse in parliamentary debates. *Journal of language and politics*. 2003, N 1, P. 269–91.
- Jenkins J.A., Monroe N.W. On measuring legislative agenda – setting power. *American journal of political science*. 2016, Vol. 60, N 1, P. 158–174.
- Kayser M.A., Rehmer J. Coalition prospects and policy change: an application to the environment. *Legislative studies quarterly*. 2021, Vol. 46, N 1, P. 219–246.
- Kirkland J.H., Kroeger M.A. Companion bills and cross-chamber collaboration in the U.S. Congress. *American politics research*. 2018, Vol. 46, N 4, P. 629–670. DOI: <https://doi.org/10.1177/1532673x17727094>

- Komshukova O.V. Does the court think politically? Experience of the constitutional court of Russia. *Political science (RU)*. 2019, N 4, P. 312–331. DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2019.04.13>
- Koß M. Executive prerogatives in the legislative process and democratic stability: evidence from non-presidential systems. *Political studies review*. 2020, Vol. 18, N 1, P. 71–86.
- Kroeger M.A. Bureaucrats as lawmakers. *Legislative studies quarterly*. 2022, Vol. 47, N 1, P. 257–289.
- Krol G. Legislative performance of the Russian State Duma: the role of parliament in an authoritarian regime. *East European politics*. 2017, Vol. 33, N 4, P. 450–471.
- Lagona F., Padovano F. The political legislation cycle. *Public choice*. 2008, Vol. 134, N 3–4, P. 201–229.
- Lazarevsky N. People's representation and its place in the system of other state institutions. In: *Constitutional state*. St. Petersburg, 1905, P.179–252 (In Russ.)
- Leifeld P. Discourse network analysis: policy debates as dynamic networks. In: Victor J.N, Montgomery A.H., Lubell M. (eds). *The Oxford handbook of political networks*. Oxford: Oxford university press, 2016, P. 1–29.
- Lewallen J. Booster seats: new committee chairs and legislative effectiveness. *The journal of legislative studies*. 2020, Vol. 26, N 4, P. 495–522.
- Lord C., Tamvaki D. The Politics of justification? Applying the 'Discourse Quality Index' to the study of the European Parliament. *European political science review*. 2013, N 5, P. 27–54.
- Martin S., Saalfeld T., Strøm K. (eds). *The Oxford handbook of legislative studies*. New York, NY: Oxford university press, 2014, 761 p.
- Martin S., Saalfeld T., Strøm K.W. (eds). Procedure and rules in legislatures. *The Oxford handbook of legislative studies*. Oxford university press, 2014, P. 1–23.
- McCubbins M.D. Legislative process and the mirroring principle. In: Menard C., Shirley M.M. *Handbook of new institutional economics*. Berlin / Heidelberg: Springer-Verlag, 2005, P. 123–147.
- Medushevsky A.N. *Theory of constitutional cycles*. 2nd ed. Moscow ; Berlin: Direct-Media, 2015, 936 p.
- Melenhorst L. The media's role in lawmaking: a case study analysis. *The international journal of press/politics*. 2015, Vol. 20, N 3, P. 297–316.
- Michel M., Djurica D., Mendling J. Identification of decision rules from legislative documents using machine learning and natural language processing. *HICSS*. 2022, P. 1–10.
- Miller D.R. On whose door to knock? Organized interests' strategic pursuit of access to members of congress. *Legislative studies quarterly*. 2022, Vol. 47, N 1, P. 157–192.
- Müller W.C., Saalfeld T. (eds). *Members of parliament in Western Europe: roles and behavior*. London: Frank Cass, 1997, 176 p.
- Neal Z.P. A sign of the times? Weak and strong polarization in the U.S. Congress, 1973–2016. *Social networks*. 2020, Vol. 60, P. 103–112.
- Noble B. Authoritarian amendments: legislative institutions as Intraexecutive constraints in post-soviet Russia. *Comparative political studies*. 2020, Vol. 53, N 9, P. 1417–1454.

- Noble B. *Rethinking 'rubber stamps': Legislative subservience, executive factionalism, and policy-making in the Russian State Duma* [PhD thesis]. University of Oxford, 2015.
- Nolde B.E. The concept of a session in Russian state law. *Law*. 1911, N 30, P.1673–1682. (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.
- Norton P. Roles and behaviour of British MPs. *The journal of legislative studies*. 1997, Vol. 3, N 1, P. 17–31.
- Ostrogorsky M.Ya. *Democracy and political parties*. Moscow: “Russian Political Encyclopedia” (ROSSPEN), 1997, 640 p. (In Russ.)
- 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.
- Pedersen M.N. Parliamentary roles in modern legislatures (Book reviews). *The journal of legislative studies*. 2012, Vol. 18, N 3–4, P. 532–533.
- Petrov K., Gel'man V. Do elites matter in Russian foreign policy? The gap between self-perception and influence. *Post-Soviet affairs*. 2019, Vol. 35, N 5–6, P. 450–460.
- Pomiguyev I.A. The concept of veto players: a new approach to the study of forms of government. *Political science (RU)*. 2014, N 1, P. 199–210. (In Russ.)
- Pomiguyev I.A. The council of the state дума: real veto player or a technical executive? *Polis. Political studies*. 2016 b, N 2, P. 171–183. DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2016.02.12> (In Russ.)
- Pomiguyev I.A. The role of veto players in the federal legislative process in modern Russia: dis. ... Ph.D. Moscow: Moscow state university, 2016 a, 228 p. (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., Fomin I.V., Maltsev A.M. Network approach in legislative studies: perspective methods for qualitative and quantitative analysis of parliamentary activity. *Political science (RU)*. 2021, N 4, P. 31–59. DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2021.04.02> (In Russ.)
- Pralle S.B. Timing and sequence in agenda-setting and policy change: a comparative study of lawn care pesticide politics in Canada and the US. *Journal of European public policy*. 2006, Vol. 13, N 7, P. 987–1005.
- Princen S. Agenda-setting in the European Union: a theoretical exploration and agenda for research. *Journal of European public policy*. 2007, Vol. 14, N 1, P. 21–38.
- Remington T. Patronage and the party of power: president–parliament relations under Vladimir Putin. *Europe-Asia studies*. 2008, Vol. 60, P. 959–987.
- Reuter O.J., Szakonyi D. Elite defection under autocracy: evidence from Russia. *American political science review*. 2019, Vol. 113, P. 552–568.
- Rice S.A. The behavior of legislative groups: a method of measurement. *Political science quarterly*. 1925, Vol. 40, P. 60.
- Ritchie M.N., You H.Y. Legislators as lobbyists: legislators as lobbyists. *Legislative studies quarterly*. 2019, Vol. 44, N 1, P. 65–95.

- Rogers S. Electoral Accountability for state legislative roll calls and ideological representation. *American political science review*. 2017, Vol. 111, N 3, P. 555–571.
- Russell M. Parliamentary party cohesion. *Party politics*. 2014, Vol. 20, P. 712–723.
- Saalfeld T. Rational – choice theory in legislative studies: models of politics without romanticism. *The journal of legislative studies*. 1995, Vol. 1, N 1, P. 32–64.
- Saalfeld T., Müller W.C. Roles in legislative studies: a theoretical introduction. *The journal of legislative studies*. 1997, Vol. 3, N 1, P. 1–16.
- Schoch D., Brandes U. Legislators' roll-call voting behavior increasingly corresponds to intervals in the political spectrum. *Scientific reports*. 2020, Vol. 10, N 1, P. 17369.
- Searing D.D. *Westminster's world: understanding political roles*. Cambridge, Mass.: Harvard university press, 1994 xiv, 498 p.
- Serban R. How are prime ministers held to account? Exploring procedures and practices in 31 parliamentary democracies. *The journal of legislative studies*. 2020, P. 1–24.
- Shenhav S.R., Rahat G., Sheaffer T. Testing the language–power assumption of critical discourse analysis: the case of Israel's legislative discourse. *Canadian journal of political science*. 2012, Vol. 45, N 1, P. 207–222.
- Shirikov A. Who gets ahead in authoritarian parliaments? The case of the Russian state дума. *The journal of legislative studies*. 2021, P. 1–24.
- Shugart M.S. Comparative executive–legislative relations. In: Binder S.A., Rhodes R.A.W., Rockman B.A. *The Oxford handbook of political institutions*. Oxford university press, 2009, Vol. 1, P. 344–365.
- Shulman E.M. *Lawmaking as a political process*. Moscow: Moscow School of Civil Education, 2014, 184 p.
- Sokolov K.N. *Parliamentarism. Experience of the legal theory of the parliamentary system*. St. Petersburg: "Printed Work", 1912, 432 p. (In Russ.)
- Sousa P.A. Central bank independence and democratic accountability. *SSRN journal*. 2002.
- Stepan A., Skach C. Constitutional frameworks and democratic consolidation: parliamentarianism versus presidentialism. *World politics*. 1993, Vol. 46, N 1, P. 1–22.
- Strøm K. Rules, reasons and routines: legislative roles in parliamentary democracies. *The journal of legislative studies*. 1997, Vol. 3, N 1, P. 155–174.
- Tsebelis G. *Nested games: rational choice in comparative politics*. Berkeley: Univ. of California Press, 1990, 274 p.
- Tsebelis G. Veto players and constitutional change. *Política y gobierno*. 2018, N 1, P. 28–48.
- Tsebelis G. *Veto players: how political institution work*. Princeton, NJ: Princeton university press, 2002, 440 p.
- Tsebelis G., Rasch B.E. (eds). *The role of government in legislative agenda setting*. London, New York: Routledge 2011, 304 p.
- Van Dijk T.A., Wodak R. Racism at the top: parliamentary discourses on ethnic issues in six European countries. Klagenfurt, Austria: Drava Verlag: 2000, 391 p.
- Van Dijk T.A. Text and context of parliamentary debates. In: Bayley P. (ed.). *Cross-Cultural perspectives on parliamentary discourse*. Amsterdam: John Benjamins, 2004, P. 339–372.

- Volcansek M.L. Constitutional courts as veto players: divorce and decrees in Italy. *European journal of political research*. 2001, Vol. 39, N 3, P. 347–372.
- Wahlke J.C., Eulau H., Buchanan W., Ferguson L.C. *The Legislative system. Explorations in legislative behavior*. New York: Wiley, 1962, 517 p.
- Wegmann S. Policy-making power of opposition players: a comparative institutional perspective. *The journal of legislative studies*. 2020, Vol. 28, Iss. 1, P. 1–25.
- West W.F. Formal procedures, informal processes, accountability, and responsiveness in bureaucratic policy making: an institutional policy analysis. *Public administration review*. 2004, Vol. 64, N 1, P. 66–80.
- Williamson S., Magaloni B. Legislatures and policy making in authoritarian regimes. *Comparative political studies*. 2020, Vol. 53, N 9, P. 1525–1543.
- Winzen T. Technical or political? An exploration of the work of officials in the committees of the European Parliament. *The journal of legislative studies*. 2011, Vol. 17, N 1, P. 27–44.
- Yackee S.W. The politics of rulemaking in the United States. *Annual review of political science*. 2019, Vol. 22, N 1, P. 37–55.
- Young J.K., Dugan L. Veto players and terror. *Journal of peace research*. 2011, Vol. 48, N 1, P. 19–33.
- Zubek R. Negative agenda control and executive–legislative relations in East Central Europe, 1997–2008. *The journal of legislative studies*. 2011, Vol. 17, N 2, P. 172–192.

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. 159–179. – DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2023.01.XX>
- Борисов В.И., Ильохов А.А., Кожанов О.А. Словарь по конституционному праву Российской Федерации. – М.: Экономика, 2003. – 366 с.
- Гессен В.М. О двухпалатной системе // Право. – 1906. – № 19. – С. 1726–1738.
- Григорьев И.С. Политология судов: предмет и исследовательская программа // Политическая наука. – 2012. – № 3. – С. 258–275.
- Григорьев И.С., Родионова Е.А. Отношения между легислатурами и неماжоритарными институтами как предмет законодательных исследований // Политическая наука. – 2023. – № 1. – С. 16–34. – DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2023.01.02>
- Дюверже М. Политические партии / пер. с франц. – М.: Академический Проект, 2000. – 38 с.
- Комишуква О.В. Мыслит ли суд политически? Опыт Конституционного суда России // Политическая наука. – 2019. – № 4. – С. 312–331. – DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2019.04.13>
- Конституционное право: Энциклопедический словарь / Авакьян С.А., Гущенко К.Ф., Ковлер А.И., Марченко М.Н.; отв. ред. С.А. Авакьян. – М.: НОРМА: НОРМА-ИНФРА. 2001. – 675 с.

- Лазаревский Н. Народное представительство и его место в системе других государственных установлений // Конституционное государство: сб. статей. – 2-е изд. – СПб., 1905. – С.179–252.
- Медушевский А.Н. Теория конституционных циклов / А.Н. Медушевский. – 2-е изд. – М.-Берлин: Директ-Медиа, 2015. – 936 с.
- Нольде Б.Э. Понятие сессии в русском государственном праве // Право. – 1911. – № 30. – С.1673–1682.
- Острогорский М.Я. Демократия и политические партии. – М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 1997 – 640 с.
- Помигуев И.А. Концепция вето-игроков: новый подход в изучении форм правления // Политическая наука. – 2014. – № 1. – Р. 199–210.
- Помигуев И.А. Роль вето-игроков в федеральном законодательном процессе в современной России: дис. ... к.полит.н. – М.: МГУ, 2016. – 228 с.
- Помигуев И.А. Совет Государственной Думы: реальный вето-игрок или технический исполнитель? // Полис. Политические исследования. – 2016. – № 2. – С. 171–183.
- 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., Фомин И.В., Мальцев А.М. Сетевой подход в законодательных исследованиях: перспективные методы качественного и количественного анализа парламентской деятельности // Политическая наука. – 2021. – № 4. – С. 31–59. – DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2021.04.02>
- Соколов К.Н. Парламентаризм. Опыт правовой теории парламентарного строя. – СПб.: «Печатный труд», 1912. – 432 с.
- Шульман Е.М.¹ Законотворчество как политический процесс. – М.: Московская школа гражданского просвещения, 2014. – 184 с.

¹ Внесена в список СМИ, выполняющих функции иностранного агента.

И.С. ГРИГОРЬЕВ, Е.А. РОДИОНОВА*

ОТНОШЕНИЯ МЕЖДУ ЛЕГИСЛАТУРАМИ И НЕМАЖОРИТАРНЫМИ ИНСТИТУТАМИ КАК ПРЕДМЕТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ

Аннотация. В данной статье освещаются различные аспекты отношений между выборными legislatures (в широком смысле – мажоритарными институтами) и немажоритарными институтами (исполнительными агентствами, центральными банками и т.д.). К этой тематике относятся сюжеты эффективного делегирования полномочий и факторов, при которых осуществляется такое делегирование, а также инструментов, которые legislatures могут применять для извлечения максимальной пользы от этого. В частности, на основании новейшей литературы по рассматриваемой теме мы показываем, что к основным изучаемым инструментам делегирования относятся подбор агента принципалом, формальное регулирование его деятельности, а также неформальные попытки влиять на такую деятельность с помощью ограничений и угроз. При этом малоизученными остаются вопросы собственно деятельности немажоритарных институтов по расширению их полномочий и наращиванию имеющейся у них фактической дискреции. Отдельной перспективной темой является изучение положения немажоритарных институтов в обстоятельствах, где формальная институциональная структура не может служить для них достаточной гарантией независимости и им приходится защищаться от нападков со стороны legislatures и выборных полити-

* Григорьев Иван Сергеевич, кандидат политических наук, доцент департамента политологии и международных отношений, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» (Санкт-Петербург, Россия), e-mail: igrigoriev@hse.ru; Родионова Елизавета Александровна, стажер-исследователь Центра сравнительных исследований власти и управления, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» (Санкт-Петербург, Россия), e-mail: erodionova@edu.hse.ru

ков или, во всяком случае, ожидать таких нападков, соответствующим образом адаптируя свою деятельность.

Ключевые слова: немажоритарные институты; конституционные суды; центральные банки; независимые агентства; делегирование; адаптивность.

Для цитирования: Григорьев И.С., Родионова Е.А. Отношения между легислатурами и немажоритарными институтами как предмет законодательных исследований // Политическая наука. – 2023. – № 1. – С. 42–60. – DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2023.01.02>

Введение

В последние десятилетия наметилась глобальная тенденция к более широкому распространению так называемых немажоритарных политических институтов [Verhoest et al., 2016; Coen, Thatcher, 2005, p. 330–332]. Под немажоритарными институтами принято понимать механизмы принятия и проведения в жизнь политических курсов в областях государственного управления, где стандартный мажоритарный подход по каким-то причинам нежелателен. В таких областях процесс принятия решений намеренно выводится за рамки основных каналов демократического представительства, контроля и подотчетности и обладает, таким образом, высокой степенью автономности, необходимой для большей беспристрастности, для обеспечения повышенного уровня экспертизы в принятии содержательно сложных решений или же для большей оперативности в решении стоящих перед обществом задач [Majone, 1999; Thatcher, Sweet, 2002]. К числу немажоритарных институтов относят высшие суды (в частности, конституционные) и специализированные судебные органы, центральные банки, регуляторные агентства и специальные органы, осуществляющие регулирование и контроль в отдельных отраслях экономики и общественных отношений, а также не избираемые напрямую экспертные и консультативные органы.

С точки зрения нормативной политической теории, ключевой проблемой для любого немажоритарного института является легитимация принимаемых им решений – как для других органов власти, так и в глазах общества в целом. Отсутствие прямой привязки к волеизъявлению граждан как способу легитимации делает немажоритарные институты потенциально более уязвимыми, нор-

мативно их «ослабляет». Из-за этого их решения часто оказываются непопулярными (но порой необходимыми, для чего и создаются) и идут вразрез с предпочтениями элит и влиятельных групп интересов.

Всё это порождает вторую проблему немажоритарных институтов, лежащую уже в рамках позитивной политической теории, – проблему их защиты от нападков со стороны мажоритарных институтов. Стандартным решением этой проблемы является институциональная защита: гарантии автономии и другие существенные условия успешного функционирования зачастую фиксируются конституционно (как это происходит, например, с положениями о независимости судов или центральных банков).

При этом в более подвижных и менее устойчивых политических условиях, когда общая институциональная среда подлежит более частому изменению, имеющиеся институциональные гарантии сохранности и независимости немажоритарных институтов – даже конституционные – оказываются под вопросом. В связи с этим неадекватным оказывается и институциональное решение, а проблема защиты немажоритарных институтов транслируется в проблему их самосохранения, выживания и адаптации к более изменчивым условиям.

Как мы подробнее обсуждаем ниже, в литературе основное внимание уделяется изучению немажоритарных институтов в юрисдикциях с устойчивой институциональной средой. Центральным исследовательским вопросом в этой традиции оказывается то, как обеспечить баланс между гарантиями автономии, которые получают такие институты, и их минимальной подотчетностью, которая необходима для соблюдения демократичности политического процесса [Majone, 1994]. Вопрос этот по большей части лежит как раз в рамках описываемой нами выше нормативной проблемы.

Между тем для большинства стран мира такой высокий уровень институциональной стабильности нетипичен (см., например, данные Элкинса об изменчивости конституционных положений в глобальной сравнительной перспективе [Elkins, Ginsburg, Melton, 2009]). В этом контексте более существенным оказывается вопрос, за счет каких механизмов немажоритарным институтам удастся сохранять свое место в политической системе в условиях ее изменений и в ситуации реформы самих

таких институтов, сопряженной в отдельных странах с конституционной и политической реорганизацией.

В данной статье мы приводим обзор исследований по отношениям между немажоритарными институтами и делегирующими им специальные полномочия мажоритарными институтами (обычно избираемыми напрямую законодательными органами). В рамках таких отношений возникает целый ряд сюжетов, интересных с точки зрения политологии и государственного управления, например вопросы эффективного делегирования, регулирования деятельности агентов, в пользу которых осуществляется делегирование, а также возникновения неформальных практик и ограничений деятельности немажоритарных институтов, корректирующих существующее формальное регулирование.

В статье рассмотрены новейшие англоязычные и русскоязычные исследования¹. Следует сразу оговориться, что в русскоязычной литературе собственно концепция немажоритарных институтов, как правило, не представлена, при этом изучены отдельные примеры таких институтов, например общественные палаты и общественно-консультативные советы [Институты-медиаторы, 2012; Тарасенко, 2010]², экспертные советы [Сунгуров, Карягин, 2017], конституционные суды [Григорьев, 2013; Шейнис, 2016].

¹ Помимо поиска русскоязычной литературы по отдельным немажоритарным институтам в основных базах научного цитирования, мы изучили подшивки основных русскоязычных политологических журналов с 2010 г.

² В работах А.Ю. Сунгурова широкое распространение получил также термин «институтов-медиаторов» [Сунгуров, 2004; Сунгуров, Распопов, Беляев, 2012; Сунгуров, Распопов, Глухова, 2013], или «организаций-посредников» [Сунгуров, 1999]. Под институтами-медиаторами понимаются различные организации, занимающиеся «медиацией» между властями (что в нашей терминологии обозначалось бы, как правило, как «мажоритарные институты») и гражданским обществом – общественными организациями, представляющими специальные или концентрированные интересы отдельных групп, через мажоритарные институты недопредставленные (поскольку, как нетрудно заметить, речь тут в том числе идет об интересах меньшинств, но и в принципе о любых интересах, артикуляция которых может эффективным образом производиться в обход основных мажоритарных институтов и инструментов мажоритарной политики). Термин «институтов-медиаторов», таким образом, близок немажоритарным институтам содержательно, и на практике этим термином описывается целый ряд немажоритарных институтов – главным образом экспертных и консультативных органов, но также, например, подробно изученный А.Ю. Сунгуровым институт омбудсмена [Сунгуров, 2005; Григорьев, 2022].

Однако по такому важнейшему немажоритарному институту, как центральные банки, русскоязычных исследований практически нет¹, и в целом данное поле существует скорее как набор разрозненных исследований, посвященных отдельным органам государственной власти и не лежащих в рамках единой исследовательской повестки. В связи с этим более существенное внимание в нашем обзоре уделяется англоязычной литературе, где взгляд на немажоритарные институты как на содержательно и функционально схожие политические органы уже сформировался.

Возникновение концепта немажоритарных институтов

Тэтчер и Суит определяют немажоритарные институты как организации, «осуществляющие некоторую специализированную государственную власть, не разделяемую ими с другими органами, которые при этом как не избираются населением сами, так и не управляются выборными должностными лицами напрямую» [Thatcher, Sweet, 2002, p. 2]. Как видно из этого довольно широкого определения, функционально немажоритарные органы могут различаться весьма существенно: речь тут может идти как о ведущих специализированную независимую монетарную политику центральных банках, так и о конституционных судах, функционалом которых предполагается довольно широкая оценка конституционности принимаемого парламентами вторичного законодательства – широкая в том смысле, что конституционный надзор не ограничивается лишь отдельными отраслями права.

Немажоритарные институты, более того, могут существовать как в виде постоянных органов, положение которых зафиксировано в конституции (как происходит с уже упомянутыми конституционными судами и центральными банками), так и в виде небольших агентств или консультативных органов, создаваемых парламентами *ad hoc* с помощью вторичного законодательства. Наконец, немажоритарные институты могут быть как националь-

¹ Отметим, впрочем, что российский Центральный банк и постсоветские центральные банки в целом изучены достаточно хорошо, хотя и не российскими исследователями [Tompson, 1998; Johnson, 2016; Johnson, 2018; Nenovsky, Sahling, 2021].

ными, так и международными, когда странами – участниками международной юрисдикции фактически создается международная организация, которой, согласно приведенному выше определению, делегируется независимое осуществление определенных полномочий от лица правительств стран-участниц.

Учитывая большое разнообразие немажоритарных институтов, исследователи различают и истоки их возникновения. В связи с этим говорить о какой-то единой траектории их создания, по большому счету, нет особого смысла – их генезис идиосинкратичен и в основном связан с процессом институциональной диффузии [Bodea, Hicks, 2015; Ginsburg, 2008; Stroh, Heyl, 2015].

Пока никак не осмысленным в литературе остается то обстоятельство (не кажущееся случайным), что географические и хронологические истоки ключевых немажоритарных институтов в наиболее распространенной их современной разновидности, по всей видимости, лежат в Германии и Австрии межвоенного и непосредственно послевоенного периода. Действительно, современные конституционные суды в большинстве стран мира созданы по так называемой «австрийской модели» [Григорьев, 2021], возникшей в Австрии после Первой мировой войны и распространившейся сначала по Европе после окончания Второй мировой войны, а затем, после падения социалистических режимов и окончания холодной войны, и по всему миру [Ginsburg, 2008]. Подобным образом после финансовых кризисов 1970-х годов получают широкое распространение современные независимые центральные банки, зачастую моделируемые по образцу созданного в 1951 г. в Германии Бундесбанка [Polillo, Guillén, 2005]¹. Одним из ключевых событий в рамках этого процесса является создание по немецкой модели Европейского центрального банка [James, 2014; Kaltenthaler, 2005].

¹ Отметим, что близость двух этих институтов в том, что касается независимости как важнейшего критерия эффективности их работы, разнообразным образом проявляется и раньше, до их широкого глобального распространения именно по австро-немецкому шаблону. Скажем, в Соединенных Штатах Верховный суд – первый в мире независимый суд, осуществляющий полномочия конституционного нормоконтроля, – одним из первых своих заметных решений защищает независимость Американского центрального банка от посягательств со стороны властей отдельных штатов (дело *McCulloch v. Maryland*) [см., напр.: Brownell Jr, 1955, p. 97–100].

В связи с их относительно поздним появлением и распространением в политической практике, область изучения немажоритарных институтов в политологии возникает относительно недавно: первые теоретические работы появляются в 1990-е годы [Majone, 1996; 1994; 1999], а существенное количество работ, посвященных конкретным эмпирическим сюжетам, публикуется уже только в 2000-е годы [Coen, Thatcher, 2005; Huber, 2000; Saalfeld, 2000; Strøm, 2000; Thatcher, 2005; Vibert, 2007]. Такая хронология активного изучения немажоритарных институтов связана с тем, что концептуально они коренятся в парадигме так называемого Нового государственного менеджмента [Christensen, Læg Reid, 2011], расцвет которого как раз приходится на 1990–2000-е годы.

Делегирование полномочий немажоритарным институтам

Ключевой вопрос, который ставится в рамках повестки изучения немажоритарных институтов на этом этапе, состоит в том, каким должно быть их устройство, чтобы при достаточно высокой степени их автономии в принятии решений (ради которой они и создаются) также повысить степень их подотчетности выборным органам – т.е., в широком смысле, мажоритарным институтам или, в узком смысле, легислатурам [Majone, 1994; Thatcher, Sweet, 2002]. Учитывая, что по существу речь идет о задаче оптимального делегирования, активное концептуальное заимствование на данном этапе осуществляется из принципал-агентских теорий (см., напр.: [Bendor, Glazer, Hammond, 2001]), в терминологии которых немажоритарные институты выступают в роли агентов, действующих от имени принципала (как правило, национального парламента).

Решения, заимствуемые теорией немажоритарных институтов из этой литературы, состоят в том, чтобы повышать степень контроля и надзора над деятельностью немажоритарных институтов, делать их более открытыми для общества, а также создавать стимулы для повышения представительности в управляющих органах самих немажоритарных институтов [Bovens, Schillemans, 2020]. Последнее, в частности, позволяет приблизить результаты деятельности агента к наиболее предпочтительным для принципала за счет приближения собственных интересов агента к исходным

предпочтениям принципала. Отметим, что речь в данном случае идет о том, чтобы в процессе делегирования минимизировать расхождения между политическим курсом, который будет наиболее предпочтительным в глазах парламента, и тем реальным политическим курсом, который будет проводить немажоритарный институт, с помощью двух основных подходов.

С одной стороны, такая минимизация может достигаться за счет корректировки отклонений по уже реализуемому политическому курсу (назовем этот способ «исправлением ошибок»). С другой стороны, еще до того как может возникнуть необходимость в исправлении ошибок, принципал способен с помощью предварительного внушения дать немажоритарному институту понять, каким должен быть «правильный» политический курс. Разумеется, в зависимости от возможностей принципала могут использоваться комбинации этих двух подходов.

В литературе отмечается, что второй подход – когда исправлять «ошибки» агента не требуется – предпочтительнее для принципала. Необходимость сразу выбрать правильного агента с подачи Бендора, Глейзера и Хэммонда называется «принципом союзника» [Bendor, Glazer, Hammond, 2001]. Согласно этому принципу, агент должен разделять ценностные или идеологические установки принципала (быть его «союзником»), чтобы в своей деятельности исходить из интересов принципала даже без дополнительных указаний или дополнительного контроля с его стороны.

Отметим, что в различных немажоритарных институтах возможность применения «принципа союзника» разнится, а мы, как правило, видим, что осмысленным образом этот принцип применяться и не может. Скажем, в случае с центральными банками главная задача, ради которой они создаются, – сдерживание инфляции. Низкая инфляция при прочих равных предпочтительна и для выборных политиков. Тем не менее в их краткосрочных интересах может быть увеличение объема денежной массы в экономике – с тем, чтобы подстегнуть экономический рост и снизить таким образом безработицу, получив поддержку избирателей на ближайших выборах. Известно, что положительные эффекты этой политики в долгосрочной перспективе нивелируются, собственно, отрицательными последствиями высокой инфляции, и в конечном итоге избирателям от таких действий выборных политиков становится хуже. Данная проблема решается созданием отдельного

органа, практически единственный ориентир для которого – низкая инфляция: центральные банки забирают у выборных политиков инструмент установления ключевой ставки, и у политиков пропадает если не сам соблазн вбрасывать деньги в экономику накануне выборов, то во всяком случае такая возможность. Очевидно при этом, что принцип союзника тут действует только в том смысле, что центральные банки разделяют интерес в долгосрочном экономическом росте; в краткосрочной перспективе они оказываются не «союзниками», а «врагами»¹ выборных политиков, ограничивая их инструментарий перед выборами.

Приведенный пример для немажоритарных институтов скорее типичен. «Враждебность» немажоритарных институтов предполагается двумя из четырех функций, ради которых они вообще создаются: функцией обеспечения надежности обязательств и функцией «перекладывания вины» [Thatcher, Sweet, 2002]. В обоих случаях мы видим, что те «политики будущего», которым пришлось бы определять политический курс, поступили бы иначе, чем это оказывается в интересах немажоритарного института – действует не принцип «союзника», а принцип «врага».

Проблема усугубляется тем, что в функции немажоритарных институтов также входит «преодоление асимметрии информации в технических областях политики» и решение «специфических проблем, которые возникают» по ходу реализации политических курсов [Thatcher, Sweet, 2002, p. 4]: в обоих случаях предполагается, что неизвестно, какими именно будут проблемы, с которыми столкнется немажоритарный институт (либо потому, что это неизвестно заранее, либо в силу недостатка экспертизы у легислатуры, которая осуществляет делегирование). Это обстоятельство, разумеется, также затрудняет применение «принципа союзника» на практике.

Наконец, отмечается, что для того чтобы агент, в чью пользу осуществляется делегирование, мог выступать в качестве «союзника», он должен быть монолитным, а этого практически никогда не случается [Jo, Rothenberg, 2014]. Например, конституционные суды – важный немажоритарный институт, которому легислатуры делегируют целый ряд функций, – по умолчанию являются колле-

¹ В литературе в какой-то момент стал обсуждаться принцип делегирования «врагам» [Gersen, Vermeule, 2012].

гильными органами. В случае с делегированием конституционным судам выполнение «принципа союзника» также затруднено тем, что зачастую назначение всего текущего состава суда растянуто во времени настолько, что текущий состав легислатуры имеет возможность лишь доназначить одного или нескольких судей к уже имеющемуся составу суда.

Таким образом, с применением «принципа союзника» к конституционным судам мы наблюдаем сразу две дополнительные проблемы. Во-первых, парламент не может предсказать содержание конкретных дел, которые будут слушать судьи (и таким образом однозначно выбрать именно тех судей, чьи ценности будут диктовать им «правильные» решения по всем этим делам). Во-вторых, он не может разом радикально «развернуть» весь состав конституционного суда в необходимом идеологическом направлении, потому что одновременно получает назначения лишь небольшая часть судей [Dahl, 1957]. Это, разумеется, не отменяет того, что парламенты все равно заинтересованы в реализации «принципа союзника» в момент доназначения членов конституционного суда [Epstein, Segal, Westerland, 2007], даже несмотря на то что на практике идеологическое влияние, которое парламентское большинство может таким образом оказать на суд, будет относительно скромным¹. Однако в целом полезность «принципа союзника» в случае с судами оказывается весьма ограниченной.

Таким образом, как мы показываем в данном разделе, даже когда «принцип союзника» применим, он не дает того приближения политического курса, реализуемого немажоритарным институтом (судом, центральным банком, исполнительным агентством), к чаяниям выборных парламентских политиков. В связи с этим последним приходится скорее полагаться на решение, связанное с регулированием текущей деятельности немажоритарных институтов.

Легислатуры и регулирование немажоритарных институтов

Применение «принципа союзника» в случае с немажоритарными институтами либо противоречит их функционалу, либо

¹ В новейшей литературе, однако, применимость «принципа союзника» оспаривается даже для данной ситуации [Jo, Primo, Sekiya, 2017].

трудно осуществимо на практике (и таким образом подрывается сама логика «принципа союзника» как инструмента в руках принципала). Это подталкивает легислатуры к тому, чтобы уделять более активное внимание регулированию их деятельности в рамках второго способа приблизить реализуемый немажоритарным институтом политический курс к предпочтительному для парламента – «исправлению ошибок».

В теоретическом фокусе исследователей, изучающих реализацию этого способа контроля над немажоритарными институтами, оказываются главным образом организация и регулирование работы немажоритарных институтов, а не само их функционирование. Различия в объеме реальной дискреции, которой пользуются немажоритарные институты, ставят вопрос о том, чем эти различия задаются. Отчасти в ответ на этот вопрос в эмпирических исследованиях немажоритарных институтов предпринимаются различные попытки расширения имеющегося научного знания об организации немажоритарных институтов в разных странах мира и их классификации (см., напр.: [Vibert, 2007]). Наиболее подробное на настоящий момент сравнительное исследование немажоритарных институтов проведено научной группой под руководством Куна Верхуста [Verhoest et al., 2016]¹. Показанное Верхустом разнообразие форм организации немажоритарных институтов заставляет задуматься о том, насколько их институциональный дизайн в действительности является производным именно от рациональной

¹ Отметим, однако, что из тридцати стран, включенных в указанное исследование, большая часть – страны Западной Европы. При этом, как показывают имеющиеся попытки каталогизировать немажоритарные институты в более широком глобальном контексте, на сегодняшний день распространение этого явления выходит далеко за пределы западных стран [Hanretty, Koop, 2013], что ставит на повестку более широкое изучение немажоритарных институтов и их функционирования вне стран Запада. Насколько можно судить, на данный момент в мировых научных центрах, специализирующихся на изучении немажоритарных институтов, такие проекты не реализуются, и к началу 2020-х годов оно по-прежнему ограничивается географически странами Европейского союза и (в меньшей степени) Северной Америки. Недавний специальный выпуск журнала *Governance*, где активно публикуются результаты по тематике немажоритарных институтов, в основном посвящен европейскому и северо-американскому материалу (см.: [Thatcher, Sweet, Rangoni, 2022]), хотя и с вкраплениями латиноамериканской компаративистики [Bodea, Garriga, 2022].

установки на решение принципал-агентских проблем, а не следствием относительно случайных исторических процессов.

С одной стороны, некоторые исследования как будто указывают на наличие такой рациональности. Скажем, дискреция в осуществлении делегируемых полномочий определяется такими факторами, как количество вето-игроков в системе, ожидания относительно рисков потери власти и необходимость обеспечения надежности обязательств [Gilardi, 2008]. При этом, как показывает Джиларди, рациональность такого делегирования довольно сложна, и при делегировании центральным банкам и регуляторным агентствам указанные факторы по направлению влияния на независимость прямо противоположны: снижение вероятности смены правящей коалиции и увеличение числа вето-игроков независимость центральных банков повышают, а регуляторных агентств – понижают [Gilardi, 2007].

С другой стороны, показано, что формальные дискреция и независимость немажоритарных институтов, которые становятся центральной объясняемой категорией во многих исследованиях, могут далеко отстоять от реальной дискреции, которой такие институты пользуются на практике [Maggetti, 2007]. Действительно, отдельные исследования показывают, что во многом практика деятельности немажоритарных институтов определяется историей их развития и взаимоотношений, во-первых, с делегирующим органом и, во-вторых, с другими значимыми игроками в регулируемых ими политических курсах.

Притом что теоретическая литература предсказывает повышенный контроль парламентов над немажоритарными институтами, на практике они уходят от опеки парламентариев и легко превращаются в так называемых «сбежавших агентов» [Conceição-Heldt da, 2013], начинают жить собственной жизнью, оказывая на политический процесс влияние, которое первоначальным актом делегирования не закладывалось [Coen, Thatcher, 2005; Coen, 2005]. На французском материале показано, что дискреция немажоритарных институтов в конечном итоге определяется двумя факторами: тем, создаются ли они для обеспечения «надежности обязательств», взятых парламентом, и технической сложностью регулируемых ими политических курсов [Elgie, McMenamin, 2005]. Именно эти два фактора довольно очевидным образом указывают на то, что дискреция немажоритарных институтов не толь-

ко дается им легислатурой, но и берется ими самостоятельно и в том объеме, в котором ее можно у парламента взять.

Неформальный контроль и адаптивность немажоритарных институтов

Помимо формального регулирования деятельности немажоритарных институтов и использования принципов «союзника» или «врага» при определении их состава, парламенты (и выборные политики вообще) также могут использовать неформальные инструменты контроля немажоритарных институтов. Со стороны такой выход за рамки формальных взаимодействий может выглядеть как попытка нарушить имеющийся баланс во взаимодействиях между отдельными органами власти или даже как нападки на немажоритарные институты и их независимость. Тем не менее само наличие данного инструмента в руках парламентов требует его изучения.

В литературе показано, что парламенты пользуются этим инструментом наряду с двумя остальными. В частности, при схожей формальной институционализации могут различаться реальные практики контроля немажоритарных институтов – даже внутри одной политической системы [Curtin, 2005]. Выход за рамки формальных взаимодействий возможен также с помощью угроз изменения регулирования и ухудшения положения немажоритарного института: этот феномен особенно ярко наблюдается, когда выборные политики предлагают урезать полномочия или бюджеты органов судебной власти [Leonard, 2022].

Учитывая возможность такого неформального диалога парламентов с немажоритарными институтами, встает вопрос об их адаптивности. Главным приложением, в котором устойчивость и адаптивность немажоритарных институтов пока что теоретизировалась, остается вопрос конституционного и законодательного оформления их деятельности, осуществляемого *ex ante* и фиксирующего как место конкретного немажоритарного института в политической системе, так и своеобразные гарантии его неприкосновенности или, во всяком случае, минимальной автономии, на которую после такой фиксации не смогут покушаться выборные политики и влиятельные мажоритарные институты. При этом на практике это означает, что исходные институциональные (в широ-

ком смысле конституционные) ограничения должны быть таковы, чтобы немажоритарным институтам не приходилось подстраиваться и адаптироваться. И действительно, в ряде исследований сама неотзывчивость немажоритарных институтов к меняющимся внешним обстоятельствам проблематизируется с позиций их снижающейся легитимности [Dietsch, 2020], что может приводить к нежелательным негативным последствиям для политической системы в целом [Zürn, 2021].

При этом большинство проведенных исследований немажоритарных институтов фокусируются именно на случаях их повышенной институциональной защищенности, но как уже отмечалось выше, редко когда данная повестка выходит за рамки изучения политики в западных странах. Исследований немажоритарных институтов в более подвижных политических и институциональных контекстах, где адаптивность могла бы происходить не *ex ante* (на уровне разумной организации делегирования), а *ex post* (когда самому немажоритарному институту приходится искать возможности адаптации), не проводилось. Вероятно, именно изучение таких адаптаций – наиболее перспективное развитие повестки исследований немажоритарных институтов, что позволит нам взглянуть на них в новом ракурсе: как на институты, которые могут при благоприятных условиях пытаться расширять собственную дискрецию, но которые также при неблагоприятных условиях, в ситуации уязвимости ищут способы защититься и сохраниться.

I.S. Grigoriev, E.A. Rodionova*
Relations between legislatures and non-majority institutions
as a subject of legislative studies

Abstract. This review highlights various aspects of the relationship between elected legislatures (that in the broad sense could be called the majoritarian institutions) and the non-majoritarian institutions (such as executive agencies, central banks, etc.). The topics covered include efficient delegation of authority from principal to agent, the correlates of such efficient delegation, as well as the tools that legislatures might use to maximize the utility they derive from such delegation. Based on the state-of-the-art

* **Grigoriev Ivan**, HSE University (St. Petersburg, Russia), e-mail: igrigoriev@hse.ru; **Rodionova Elizaveta**, HSE University (St. Petersburg, Russia), e-mail: earodionova@edu.hse.ru

literature on the topic of delegation from majoritarian to non-majoritarian institutions, we show that the main instruments of delegation include selection of an agent by the principal; the formal regulation of the agent's activities by the principal; as well as using informal restrictions and threats to influence the agent's activities. At the same time, the non-majoritarian institutions' activities and strategies to expand their competences and increase their actual discretion remain poorly studied. An additional promising area of research is the non-majoritarian institutions' positioning and strategizing under circumstances where the existent formal institutional structure cannot serve as a sufficient guarantee of their autonomy and independence. Placed in such dire conditions, they can be assumed to try and defend themselves against attacks by the legislatures and elected politicians, or at least to adapt their activities accordingly in anticipation of a possibility of such hostile behaviour.

Keywords: non-majoritarian institutions; constitutional courts; central banks; independent agencies; delegation; adaptability.

For citation: Grigoriev I.S., Rodionova E.A. Relations between legislatures and non-majority institutions as a subject of legislative studies. *Political science (RU)*. 2023, N 1, P. 42–60. DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2023.01.02>

References

- Aklin M., Kern A., Seddon J., Leng N. Central Bank Independence in Autocracies. *SSRN preprint*. 2022. DOI: <https://doi.org/10.2139/ssrn.4081620>
- Bendor J., Glazer A., Hammond T.H. Theories of delegation. *Annual review of political science*. 2001, Vol. 4, N 1, P. 235–269. DOI: <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.4.1.235>
- Bodea C., Garriga A.C. Central bank independence in Latin America: Politicization and de-delegation. *SSRN*. 2022. DOI: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4067778>
- Bodea C., Hicks R. International finance and central bank independence: institutional diffusion and the flow and cost of capital. *The Journal of Politics*. 2015, Vol. 77, N 1, P. 268–284. DOI: <https://doi.org/10.1086/678987>
- Bovens M., Schillemans T. Non-majoritarian institutions and representation. In: Rohrschneider R., Thomassen J. (eds). *The Oxford Handbook of political representation in liberal democracies*. Oxford: Oxford university press, 2020, P. 511–525.
- Brownell Jr.H. John Marshall the chief justice. *Cornell law quarterly*. 1955, Vol. 41, N 1, P. 93–104.
- Christensen T., Lægreid P. Democracy and administrative policy: contrasting elements of New Public Management (NPM) and post-NPM. *European political science review*. 2011, Vol. 3, N 1, P. 125–146. DOI: <https://doi.org/10.1017/S1755773910000299>
- Coen D. Business–Regulatory relations: learning to play regulatory games in European utility markets. *Governance*. 2005, Vol. 18, N 3, P. 375–398. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2005.00281.x>
- Coen D., Thatcher M. The new governance of markets and non-majoritarian regulators. *Governance*. 2005, Vol. 18, N 3, P. 329–346. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2005.00279.x>

- Conceição-Heldt E. da. Do Agents «Run Amok»? A Comparison of agency slack in the EU and US trade policy in the Doha round. *Journal of comparative policy analysis: research and practice*. 2013, Vol. 15, N 1, P. 21–36. DOI: <https://doi.org/10.1080/13876988.2012.754152>
- Curtin D. Delegation to EU non-majoritarian agencies and emerging practices of public accountability? In: Gerardin D., Munoz R., Petit N. (eds). *Regulation through agencies in the EU: a new paradigm of European governance*. Cheltenham: Edward Elgar publishing, 2005, P. 88–119.
- Dahl R.A. Decision-making in a democracy: the supreme court as a national policy-maker. *Journal of public law*. 1957, Vol. 6, N 2, P. 279–295.
- Dietsch P. Independent agencies, distribution, and legitimacy: the case of central banks. *American political science review*. 2020, Vol. 114, N 2, P. 591–595. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0003055419000790>
- Elgie R., McMenamin I. Credible commitment, political uncertainty or policy complexity? Explaining variations in the independence of non-majoritarian institutions in France. *British journal of political science*. 2005, Vol. 35, N 3, P. 531–548. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0007123405000281>
- Elkins Z., Ginsburg T., Melton J. *The endurance of national constitutions*. New York: Cambridge university press, 2009, 260 p.
- Epstein L., Segal J.A., Westerland C. The increasing importance of ideology in the nomination and confirmation of Supreme Court justices. *Drake law review*. 2007, Vol. 56, P. 609–635.
- Gersen J.E., Vermeule A. Delegating to enemies. *Columbia law review*. 2012, Vol. 112, N 8, P. 2193–2238.
- Gilardi F. The same, but different: central banks, regulatory agencies, and the politics of delegation to independent authorities. *Comparative European politics*. 2007, Vol. 5, N 3, P. 303–327. DOI: <https://doi.org/10.1057/palgrave.cep.6110098>
- Gilardi F. *Delegation in the regulatory state: independent regulatory agencies in Western Europe*. Cheltenham: Edward Elgar publishing, 2008, 189 p.
- Ginsburg T. The global spread of constitutional review. In: Whittington K.E., Kelemen R.D., Caldeira G.A. (eds). *The Oxford handbook of law and politics*. New York: Oxford university press, 2008, P. 81–98.
- Grigoriev I.S. Reasons for failure of the first constitutional justice project in post-Soviet Russia. *Politeia*. 2013, Vol. 69, N 2, P. 39–49. (In Russ.)
- Grigoriev I.S. Migration from the Austrian to the American model of constitutional review in the Court of the European Union. *Politeia*. 2021, Vol. 100, N 1, P. 137–153. (In Russ.)
- Grigoriev I.S. Court assistants: the Russian Constitutional Court and the Commissioner for Human Rights. *Politeia*. 2022, Vol. 104, N 1, P. 92–109. (In Russ.)
- Hanretty C., Koop C. Shall the law set them free? The formal and actual independence of regulatory agencies. *Regulation & Governance*. 2013, Vol. 7, N 2, P. 195–214. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1748-5991.2012.01156.x>
- Huber J.D. Delegation to civil servants in parliamentary democracies. *European journal of political research*. 2000, Vol. 37, N 3, P. 397–413. DOI: <https://doi.org/10.1023/A:1007033306962>

- James H. *Making the European Monetary Union*. Cambridge, MA: Belknap press, 2014, 592 p.
- Jo J., Primo D.M., Sekiya Y. Policy dynamics and electoral uncertainty in the appointments process. *Journal of theoretical politics*. 2017, Vol. 29, N 1, P. 124–148. DOI: <https://doi.org/10.1177/0951629816630432>
- Jo J., Rothenberg L.S. The importance of bureaucratic hierarchy: conflicting preferences, incomplete control, and policy outcomes. *Economics & Politics*. 2014, Vol. 26, N 1, P. 157–183. DOI: <https://doi.org/10.1111/ecpo.12032>
- Johnson J. The Bank of Russia: from central planning to inflation targeting. In: Conti-Brown P., Lastra R.M. (eds). *Research Handbook on Central Banking*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2018, P. 94–116.
- Johnson J. *Priests of prosperity: how central bankers transformed the postcommunist world*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2016, 311 p.
- Kaltenhaler K. The Bundesbank and the formation of the ECB's monetary policy strategy. *German politics*. 2005, Vol. 14, N 3, P. 297–314. DOI: <https://doi.org/10.1080/09644000500268753>
- Leonard M.E. New data on court curbing by state legislatures. *State Politics & Policy quarterly*. 2022, Vol. 22, N 4, P. 483–500. DOI: <https://doi.org/10.1017/spq.2022.8>
- Maggetti M. De facto independence after delegation: a fuzzy-set analysis. *Regulation & Governance*. 2007, Vol. 1, N 4, P. 271–294. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1748-5991.2007.00023.x>
- Majone G. *Independence vs. accountability?: non-majoritarian institutions and democratic government in Europe*. Florence: European University Institute, 1994, N 4. Mode of access: <http://hdl.handle.net/1814/245> (accessed: 11.11.2022).
- Majone G. *Regulating Europe*. London: Routledge, 1996, 336 p.
- Majone G. The regulatory state and its legitimacy problems. *West European politics*. 1999, Vol. 22, N 1, P. 1–24. DOI: <https://doi.org/10.1080/01402389908425284>
- Nenovsky N., Sahling C. Interpreting the evolution of the monetary regime in Russia: the political economy of rent seeking and central banking. In: Yağcı M. (ed.). *The political economy of central banking in emerging economies*. London: Routledge, 2021, P. 185–208.
- Polillo S., Guillén M.F. Globalization pressures and the state: the worldwide spread of central bank independence. *American journal of sociology*. 2005, Vol. 110, N 6, P. 1764–1802. DOI: <https://doi.org/10.1086/428685>
- Saalfeld T. Members of parliament and governments in Western Europe: agency relations and problems of oversight. *European journal of political research*. 2000, Vol. 37, N 3, P. 353–376. DOI: <https://doi.org/10.1023/A:1007077106053>
- Shejnis V.L. Constitutional court in the turmoil of Russian history. *Polis. Political studies*. 2016, Vol. 3, N 3, P. 73–91. (In Russ.)
- Stroh A., Heyl C. Institutional diffusion, strategic insurance, and the creation of West African constitutional courts. *Comparative politics*. 2015, Vol. 47, N 2, P. 169–187. DOI: <https://doi.org/10.5129/001041515814224453>
- Strøm K. Delegation and accountability in parliamentary democracies. *European journal of political research*. 2000, Vol. 37, N 3, P. 261–290. DOI: <https://doi.org/10.1023/A:1007064803327>

- Sungurov A.Yu. Institutions-mediators and their role in the development of public policy in modern Russia. *Polis. Political studies*. 2004, N 4, P. 6–27. (In Russ.)
- Sungurov A.Yu. Intermediary organizations in the structure of civil society. Some problems of Russia's political modernization. *Polis. Political studies*. 1999, N 6, P. 34–48. (In Russ.)
- Sungurov A.Yu. *Ombudsman as an Institution: Evolution of Traditions and Modern Practice (Essay in Comparative Analysis)*. St.Petersburg: NORMA, 2005. (In Russ.)
- Sungurov A.Yu., Zakharova O.S., Petrova L.A., Raspopov N.P. Institutions-mediators and their development in modern Russia. I. Public Chambers and Advisory Councils: Federal and Regional Experience. *Polis. Political studies*. 2012, N 1, P. 165–178. (In Russ.)
- Sungurov A.Yu., Karjagin M. Russian expert community and power: main forms of interaction. *Polis. Political studies*. 2017, Vol. 3, N 3, P. 144–159. (In Russ.)
- Sungurov A.Yu., Raspopov N.P., Beljaev A.Yu. Mediator institutions and their development in contemporary Russia. II. Factories of thought and centers of public policy. *Polis. Political studies*. 2012, N 4, P. 99–166 (In Russ.)
- Sungurov A.Yu., Raspopov N.P., Gluhova E.A. Institutions-mediators and their development in modern Russia. III. Institute of the Commissioner for Human Rights. *Polis. Political studies*. 2013, N 2, P. 108–124. (In Russ.)
- Tarasenko A.V. Activities of public chambers in the regions of Russia: efficiency vs. fictitiousness. *Politeia*. 2010, Vol. 1, N 56, P. 80–88. (In Russ.)
- Thatcher M. The Third force? Independent regulatory agencies and elected politicians in Europe. *Governance*. 2005, Vol. 18, N 3, P. 347–373. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2005.00280.x>
- Thatcher M., Sweet A.S. Theory and practice of delegation to non-majoritarian institutions. *West European politics*. 2002, Vol. 25, N 1, P. 1–22. DOI: <https://doi.org/10.1080/713601583>
- Thatcher M., Sweet A.S., Rangoni B. Reversing delegation? Politicization, de-delegation, and non-majoritarian institutions. *Governance*. 2022, forthcoming. DOI: <https://doi.org/10.1111/gove.12709>
- Tompson W. The politics of central bank independence in Russia. *Europe-Asia studies*. 1998, Vol. 50, N 7, P. 1157–1182. DOI: <https://doi.org/10.1080/09668139808412589>
- Verhoest K., Van Thiel S., Bouckaert G., Lægread P., Van Thiel S. (eds). *Government agencies: practices and lessons from 30 countries*. Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2016, 494 p.
- Vibert F. *The rise of the unelected: democracy and the new separation of powers*. New York: Cambridge university press, 2007, 199 p.
- Zürn M. How non-majoritarian institutions make silent majorities vocal: a political explanation of authoritarian populism. *Perspectives on politics*. 2021, Vol. 20, N 3, P. 788–807. DOI: <https://doi.org/10.1017/S1537592721001043>

Литература на русском языке

- Григорьев И.С. Причины провала первого проекта конституционного правосудия в постсоветской России // *Полития*. – 2013. – Т. 69, № 2. – С. 39–49.
- Григорьев И.С. Миграция из австрийской в американскую модель конституционного нормоконтроля в Суде Европейского союза // *Полития*. – 2021. – Т. 100, № 1. – С. 137–153.
- Григорьев И.С. Помощники суда: российский Конституционный суд и Уполномоченный по правам человека // *Полития*. – 2022. – Т. 104, № 1. – С. 92–109.
- Сунгуров А.Ю. Институты-медиаторы и их роль в развитии публичной политики в современной России // *Полис. Политические исследования*. – 2004. – № 4. – С. 6–27.
- Институты-медиаторы и их развитие в современной России. I. Общественные палаты и консультативные советы: федеральный и региональный опыт / А.Ю. Сунгуров, О.С. Захарова, Л.А. Петрова, Н.П. Распопов // *Полис. Политические исследования*. – 2012. – № 1. – С. 165–178.
- Сунгуров А.Ю. Организации-посредники в структуре гражданского общества. Некоторые проблемы политической модернизации России // *Полис. Политические исследования*. – 1999. – № 6. – С. 34–48.
- Сунгуров А.Ю. Институт Омбудсмана: эволюция традиций и современная практика (опыт сравнительного анализа). – СПб.: НОРМА, 2005. – 383 с.
- Сунгуров А.Ю., Карягин М.Е. Российское экспертное сообщество и власть: основные формы взаимодействия // *Полис. Политические исследования*. – 2017. – Т. 3, № 3. – С. 144–159.
- Сунгуров А.Ю., Распопов Н.П., Беляев А.Ю. Институты-медиаторы и их развитие в современной России. II. Фабрики мысли и центры публичной политики // *Полис*. – 2012. – № 4. – С. 99–166.
- Сунгуров А.Ю., Распопов Н.П., Глухова Е.А. Институты-медиаторы и их развитие в современной России. III. Институт Уполномоченного по правам человека // *Полис. Политические исследования*. – 2013. – № 2. – С. 108–124.
- Тарасенко А.В. Деятельность общественных палат в регионах России: эффективность vs фиктивность // *Полития*. – 2010. – Т. 1, № 56. – С. 80–88.
- Шейнис В.Л. Конституционный суд в перипетиях российской истории // *Полис. Политические исследования*. – 2016. – Т. 3, № 3. – С. 73–91.

КОНТЕКСТ

П.В. ПАНОВ, К.А. СУЛИМОВ*

**ИДЕОЛОГИЧЕСКАЯ «ГАРМОНИЯ»
В ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЕ:
ВОЗНИКНОВЕНИЕ, СОДЕРЖАНИЕ, ГРАНИЦЫ¹**

Аннотация. В 2000-е годы в России сложилась достаточно стабильная партийно-политическая система с доминированием «Единой России» и представительством в Государственной думе РФ трех партий системной оппозиции. Исследование посвящено определению пространства идеологического согласия между всеми партийными фракциями Государственной думы на парламентской арене по трем проблемным идеологическим измерениям: традиционное «лево-правое», национально-этническое («русский вопрос») и глобальное (про место и роль России в мире). С использованием аппарата морфологического анализа идеологий и на основе контент-анализа стенограмм заседаний Государственной думы за период 2003–2020 гг. (всего на 1100 депутатов четырех фракций приходится 154,4 тыс. выступлений и 26,558 млн слов) были выделены ключевые идеологические концепты, которые образуют пространство согласия: «патриотизм»,

* **Панов Петр Вячеславович**, доктор политических наук, главный научный сотрудник Отдела по исследованию политических институтов и процессов, Пермский федеральный исследовательский центр УрО РАН, Институт гуманитарных исследований УрО РАН; профессор Кафедры политических наук, Пермский государственный национальный исследовательский университет (Пермь, Россия), e-mail: panov.petr@gmail.com; **Сулимов Константин Андреевич**, кандидат политических наук, доцент, заведующий Кафедрой политических наук, Пермский государственный национальный исследовательский университет (Пермь, Россия), e-mail: k.sulimov@psu.ru

¹ Исследование подготовлено при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований (РФФИ), проект № 20–011–00624.

© Панов П.В., Сулимов К.А., 2023

DOI: 10.31249/poln/2023.01.03

«антизападничество» и «русскость». Хотя у каждой фракции своя конфигурация концептов, определяющая их центральность или дополнительность, эти концепты разделяют все фракции. Следовательно, в совокупности они образуют границы согласия, которое складывается в 2012–2013 гг., и «крымский консенсус» впоследствии только закрепил его. Ключевым условием формирования согласия стала идеологическая динамика «Единой России», явно вызванная не внутридумскими процессами, а идеологической эволюцией Кремля. Начиная с VI созыва (с 2012 г.), фракция Единой России, во-первых, идеологизируется (хотя и остается более административной в риторике партий), а во-вторых, берет на вооружение идеологические концепты, уже разработанные и вербализированные КПрФ и ЛДПР.

Ключевые слова: депутаты; политические партии; фракции; Государственная дума; идеологические концепты; политические идеологии и ориентации; контент-анализ.

Для цитирования: Панов П.В., Сулимов К.А. Идеологическая «гармония» в Государственной думе: возникновение, содержание, границы // Политическая наука. – 2023. – № 1. – С. 61–91. – DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2023.01.03>

Введение

Стабилизация политического режима в России в 2000-е годы сопровождалась складыванием устойчивой партийно-политической системы, которая в почти неизменном виде функционировала на протяжении четырех созывов в Государственной думе РФ (далее – ГД, Дума), с 2003 по 2021 г. Кроме центрального элемента, которым является партия «Единая Россия» (ЕР), имеющая устойчивое большинство, в партийную систему инкорпорированы три партии так называемой системной оппозиции: Коммунистическая партия Российской Федерации (КПрФ), Либерально-демократическая партия России (ЛДПР) и «Справедливая Россия» (СР).

Устойчивость этой конфигурации в условиях консолидации режима указывает на высокую степень политического согласия между партиями. По крайней мере, в ключевом аспекте – лояльности к существующему политическому режиму – она обеспечивает доступ к электоральной и парламентской аренам. Это подтверждается и результатами, и самим процессом деятельности Думы. Например, количество почти единогласных голосований (поддержка 95% или более депутатов) в ГД начинает стремительно расти с нулевого уровня с IV созыва (2003–2007), а в VI созыве (2011–2016) оно составляет почти четверть всех решений по законопро-

ектам [Noble, 2017]. Однако за пределами отношения к режиму и за рамками принципиальных для него вопросов легислатуры в автократиях могут иметь собственное политическое значение [Williamson, Magaloni, 2020 ; Wiebrecht, 2021], если «элиты имеют разные предпочтения в отношении результатов политики» [Gandhi, Noble, Svolik, 2020, p. 1372]. Собственно, и Дума регулярно отклоняется от модели *rubber stamp*¹, становясь «полем битвы элит» между заинтересованными сторонами [Noble, Schulmann, 2018].

Партийные фракции ГД помимо политических и / или иных партикулярных интересов имеют различные идейно-идеологические ориентации в силу как минимум различий в генезисе этих партий. При этом есть свидетельства того, что процесс политической консолидации сопровождался тенденцией к идеологическому сближению разных фракций, по крайней мере по отдельным темам [Панов, Сулимов, 2021]. Как широк этот процесс, когда он начался и как далеко продвинулся? Есть ли в Думе место для «идеологических битв»? Каков характер сложившейся идеологической композиции федеральной легислатуры? В данной статье мы отвечаем на эти вопросы на основании анализа публичной риторики депутатов ГД на пленарных заседаниях за период с 2003 по 2020 г.

Партийные идеологии в России и подход к исследованию их функционирования в Думе

Начало их генезиса пришлось на время завершения эпохи «больших идеологий», изменения функциональных ролей идеологических построений и требований к их комплексности и определенности. При этом интерес к идеологическому творчеству был очень велик – первые протопартии на рубеже 1980–1990-х годов имели явно идеологическое происхождение [Холодковский, 2000]. Но отсутствие собственной актуальной и разнообразной идеологической истории заставляло их обращаться или к западному опыту, или к различным маргинальным прежде идеям, чему способство-

¹ Дословный пер. с англ. – «штампование законов». В российских СМИ можно встретить близкий по смыслу термин – «бешеный принтер», подчеркивающий быстроту принятия законодательных решений, инициаторами которых выступают президент или правительство. *Прим. ред.*

вали низкие барьеры выхода на идейный рынок [Гельман, 2020]. Идеологическое экспериментирование партий могло приводить к конструированию причудливых, но успешных идейных комплексов (типа «левого консерватизма», например) [Работяжев, 2014]. При этом не всегда понятно, в каких случаях идеологии являются для политических партий атрибутом, а в каких антуражем [Малинова, 2001].

Еще большие трудности ожидали партийные идеологии в столкновении с собственно политической действительностью. В условиях слабых партийной идентификации и устойчивости идеологических воззрений российского электората [Голосов, Григорьев, 2015], а также общей низкой значимости идей в становлении и развитии российского политического режима [Gel'man, 2015] оказалось, что доступ к власти мало связан с «качеством» партийных идеологий. Слабые стимулы к использованию идеологий как политических инструментов ставят под вопрос необходимость иметь внятный и комплексный идеологический профиль.

Однако идеи имеют значение. Во-первых, парламентские партии – прежде всего оппозиционные – все равно должны поддерживать некоторую степень отличия друг от друга, поскольку это кроме прочего определяет их полезность для режима, а значит, и доступ к электоральной арене (подробнее см.: [Панов, Сулимов, 2021]). Во-вторых, идеологии могут играть свою роль в деле информационного взаимодействия с другими группами элит [Малинова, 2001], ведь даже лояльность можно демонстрировать не только персонально, но и идейно. В-третьих, идеи являются фильтром восприятия и интерпретации проблем [Гельман, 2020], даже если есть другие фильтры – например, политической целесообразности.

Исходя из вышесказанного, мы не можем рассчитывать на обнаружение в парламентской риторике депутатов целостных, устойчивых и непротиворечивых идеологических комплексов, которые могут быть позиционированы в некой многомерной и универсальной содержательной системе координат. Более вероятно – и это больше соответствует самой механике парламентского говорения (небольшие выступления по конкретным поводам) – обнаружить идеологические построения, которые используются как основание (ценностное, целевое, аргументативное) для собственной позиции по любому вопросу – критики, отрицания, согласия.

Эти построения упаковываются в компактные концепты, которые имеют разную значимость для говорящего и могут быть связаны друг с другом.

Наиболее адекватной теоретической рамкой для такого материала представляется морфологический анализ идеологий Майкла Фридена [Freedен, 2003; 2013; Чутков, 2016]. Он позволяет смотреть на идеологии как на дискретные единства. Используя его понятийный аппарат, можно выделять центральные (ядерные) и смежные идеологические концепты. Содержание и конфигурация центральных концептов определяют облик и общий смысл идеологии, а смежные служат конкретизации и уточнению первых. При этом, однако, мы не ставим себе задачей составить полные морфологические описания идеологии каждой фракции, представленной в Думе. Наша задача скромнее – мы будем идентифицировать концепты, которые образуют пространство согласия между фракциями.

Эмпирическая база и методы

Эмпирический материал для исследования – стенограммы заседаний ГД за период 2003–2020 гг.: созывы IV (2003–2007), V (2007–2011), VI (2011–2016), VII (2016–2020, без данных за 2021 г.). СР как партия была создана только в 2006 г. путем объединения нескольких партийных проектов, в первую очередь, «Партии пенсионеров», «Партии жизни» и партии «Родина». Из них только «Родина» была представлена в Думе, но при создании СР в ней произошел раскол, и только часть ее депутатов вошла в созданную в начале 2007 г. в ГД фракцию под названием «Справедливая Россия – Родина (народно-патриотический союз)». Поэтому фракцию «Родины» в IV созыве не вполне корректно рассматривать как предшественницу СР, вследствие чего данные по «Справедливой России» мы анализируем с V созыва (ниже в таблице и рисунках именно так).

В таблице можно видеть данные по фракционной структуре Думы и риторической активности. ЕР численно доминирует как в количестве депутатов, так и в общем количестве произнесенных ими слов. Но в среднем каждый депутат от ЕР говорит намного меньше, чем его коллеги из других фракций (примерно в 2,5–3 раза).

Всего за период 2003–2020 гг. на 1100 депутатов четырех фракций приходится 154,4 тыс. выступлений (26,558 млн слов).

Таблица

**Фракционные составы ГД (2003–2021)
и их риторическая активность**

Фракция	Параметр / Созыв	IV	V	VI	VII	Среднее
ЕР	кол-во депутатов	223	315	238	343	279,8
	общее кол-во слов депутатов фракции (в млн)	2,4	2,6	2,9	4	3,0
	кол-во слов на одного депутата (в тыс.)	10,8	8,1	12,1	8,7	9,9
КПРФ	кол-во депутатов	52	57	92	42	60,8
	общее кол-во слов депутатов фракции (в млн)	1,2	1,7	1,9	1,3	1,5
	кол-во слов на одного депутата (в тыс.)	23,1	30,5	21	30,9	26,4
ЛДПР	кол-во депутатов	36	40	56	39	42,8
	общее кол-во слов депутатов фракции (в млн)	0,7	1,4	2	1,5	1,4
	кол-во слов на одного депутата (в тыс.)	20,5	36,2	36,3	38,6	32,9
СР	кол-во депутатов	–	38	64	23	41,7
	общее кол-во слов депутатов фракции (в млн)		1	1,6	1,2	1,3
	кол-во слов на одного депутата (в тыс.)		27,2	24,9	52,6	34,9

Для непосредственного анализа стенограмм мы комбинировали количественный и качественный подход к анализу словоупотреблений и их смысловых значений. В техническом плане стенограммы заседаний дают большой объем однородных текстовых данных для контент-анализа. Он проводился по ключевым лексемам, отсылающим к идеологическим концептам: частотность их употребления взвешивалась количеством слов в выступлениях по фракциям и созывам, и, поскольку во фракциях разное количество депутатов и, соответственно, количество слов в выступлениях фракций, рассчитывалась нормализованная частотность (количество упоминаний лексем на 1 млн слов, все данные ниже приведены в этой размерности). Подобным образом мы улавливали значимость соответствующих лексем для конкретной фракции в конкретном созыве. Соответственно, в сравнительном анализе по фракциям и в динамике по созывам мы сопоставляли относительные значимости лексем для фракций.

Но компьютерный контент-анализ имеет явные ограничения [Krippendorff, 2004; Мишанова, 2010] – игнорирование контекста и полисемии, невозможность учета тесной смысловой взаимосвязи.

Использование в выступлении лексемы, отсылающей к концепту, говорит скорее о «внимании к вопросу», чем о приверженности этому концепту. Например, упоминание свободы может иметь негативный характер – в логике нарратива о «разгуле свободы» в 1990-е годы [Малинова, 2018]. «Внимание к вопросу» само по себе показательно, но недостаточно для понимания взаимосвязей. Поэтому применялся качественный анализ выступлений на предмет того, как именно использовались лексемы в содержательном плане. В этом анализе использовались стандартные техники экспликации идеологических представлений [Гаврилова, 2010] – абстрагирование, деконтекстуализация и обобщение, что позволяло выявлять концепты, проявляя «аналитическую изобретательность» (*analytical creativity*) [Freeden, 2013, p. 126].

Однако ключевая проблема состояла в идентификации идей (и соответствующих лексем), которые могут «иметь значение» [Малинова, 2010] в конкретном контексте парламентской риторики. Для этого мы комбинировали количественный и качественный подходы в итеративной логике. Схематично процесс выглядел следующим образом. Мы идентифицировали ключевые идеологические размежевания и критериальные подходы к позиционированию политических сил в идеологическом поле в постсоветской России, представленные в литературе (см., например: [Малинова, 2001; Анохина, Мелешкина, 2008]). Затем определялся перечень соответствующих лексем и их представленность в выступлениях депутатов. Далее производилась качественная оценка на предмет их значимости для конструирования концептов, могущих образовать пространство идеологического согласия между фракциями. Выделялись дополнительные лексемы, и итерации повторялись. В результате мы идентифицировали три проблемных идеологических измерения, отвечающих нашему замыслу: традиционное «лево-правое», национально-этническое («русский вопрос») и глобальное (про место и роль России в мире). На рисунке 1 представлена ограниченная выборка частотности лексем, которые оказались ключевыми для идентификации идеологических концептов. Их функционирование будет раскрыто ниже в анализе конкретных фракционных кейсов.

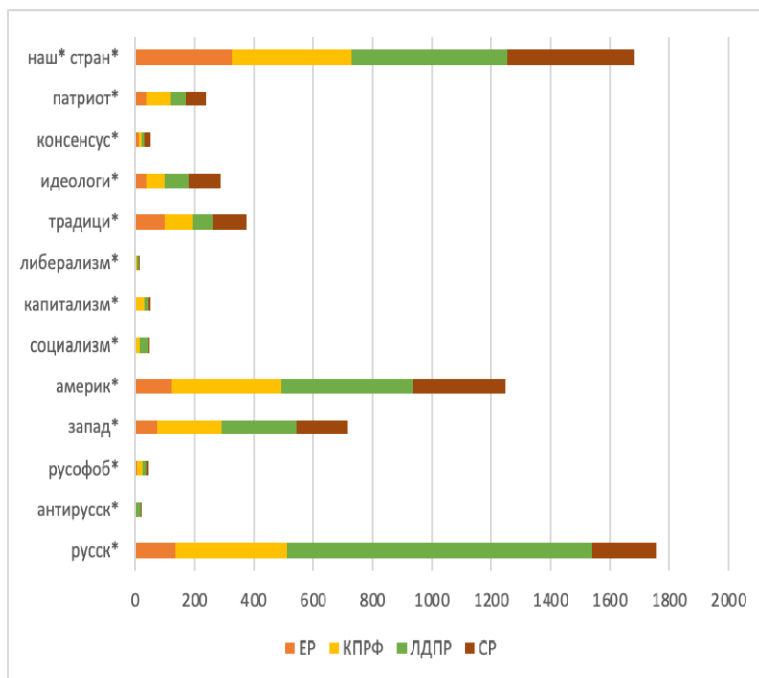


Рис. 1

Тематическая частотность отдельных лексем – «идеологием» (совокупно по фракциям по четырем созывам за 2003–2020 гг.)

КПРФ и ЛДПР: между спорами и согласием

Среди всех четырех фракций Думы наиболее явно идеологические представления артикулируются у КПРФ и ЛДПР, при этом они достаточно устойчивы, т.е. какой-то существенной динамики на протяжении 2007–2019 гг. не прослеживается. Именно коммунисты и либеральные демократы больше всего упоминают классические «-измы»: социализм, капитализм, либерализм, причем в целом существенно больше, чем депутаты от ЕР и СР (см. рис. 2¹).

¹ Другой классический «-изм» – консерватизм – крайне редок в риторике депутатов и выглядит совсем случайным, несмотря на его популярность для описания общего идейного сдвига режима.

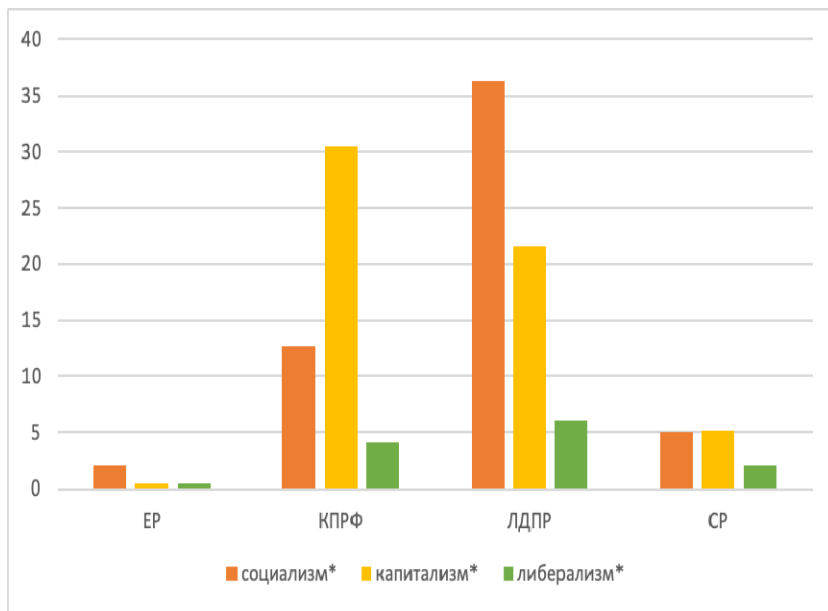


Рис. 2

Частотности лексем «капитализм*», «социализм*», «либерализм*» (средние по четырем созывам (СР – по трем) 2003–2020 гг.)

При этом, как уже сказано выше, упоминание термина говорит не о приверженности концепту, а о «внимании к вопросу». ЛДПР намного чаще упоминает социализм, чем КПРФ, которая в свою очередь чаще говорит о капитализме, чем о социализме. В этом проявляется направленность критики, которая образует поле дискурсивной борьбы. Либерализм как понятие в этом поле используется мало, куда популярнее указание на либералов и, как правило, в негативном ключе. Особенно активны в этом депутаты-коммунисты, для которых либералы – основные политико-идеологические субъекты капитализма. Но это слово и производные от него также часто используются для обозначения ЛДПР и процессов либерализации (рынков, законодательства), что не всегда имеет выраженное идеологическое содержание.

Центральный идеологический концепт КПРФ – социализм. Коммунисты выступают за социалистический путь развития, в це-

лом их видение будущего опрокинуто в прошлое, окрашено ностальгическим ореолом советского периода истории страны, гордостью и восхищением достижениями советского времени.

ХАРИТОНОВ Н.М. (КПРФ, VII созыв, 2017 г.): *Вековой юбилей Октябрьской революции – повод оглянуться назад, дать неполитическую оценку нашего прошлого и напомнить о ее историческом значении: для нас самих, для наших детей и внуков Октябрьская революция была и остается эпохальным событием – это бесспорный факт. Мы не зря вспоминаем исторические даты и отмечаем их: это память, воспитание, посыл в будущее!*

Достаточно часто они ссылаются и на китайский опыт как вариант успешного развития по социалистическому пути.

БОРТКО В.В. (КПРФ, VII созыв, 2018 г.): *...И теперь посмотрите на Китай – что там происходит? Там коммунистическая партия во главе, там социалистическая идеология – и при этом 7,8 % рост ВВП. Вот что нужно делать, вот почему, как я говорил, наша партия – партия будущего! У страны нет другого пути, кроме социализма, иначе ее ничто не скрепляет.*

ЛДПР, напротив, крайне негативно относится к советскому периоду, к Октябрьской революции и к разговорам о социалистическом будущем.

ЖИРИНОВСКИЙ В.В. (ЛДПР, VI созыв, 2012 г.): *...В отличие от депутата Бортко я не волнуюсь, потому что знаю суть того, о чем говорю. Я вынужден оттолкнуться от слов предыдущего оратора. Если вы говорите, что вы коммунист и хотите построить светлое будущее, то вы экстремист, ибо никакого светлого будущего не будет никогда и никогда не будет у коммунизма.*

Но хотя ЛДПР критикует КПРФ за социализм, это не значит, что она предлагает «противоположный путь»; лево-правое идеологическое измерение для нее вообще не является центральным.

ЖИРИНОВСКИЙ В.В. (ЛДПР, VII созыв, 2018 г.): *...А в социализме много хорошего, но он не получился у нас... Забудьте слова «социализм», «капитализм» – новое информационное общество, криптообщество, а вы в социализм гоните.*

Центральный идеологический концепт ЛДПР располагается на другой шкале: «русскость», защита русского народа – и внутри страны (защита русского языка и русских в национальных республиках), и за рубежом (прежде всего, на постсоветском пространстве).

ЖИРИНОВСКИЙ В.В. (ЛДПР, V созыв, 2010 г.): *Начались конфликты, и пострадали в основном русские, их выгнали сотнями тысяч, миллионы со всех территорий бывшего СССР. И будущая третья мировая война будет опять же касаться тех территорий, где проливали кровь русские солдаты, это и раздел Китая, где миллионы русских, и другие места, где возможны осложнения обстановки. Вот это нужно понимать: дважды рухнуло наше государство из-за неправильно решенного русского вопроса.*

В частности, на этом основывается и аргументация против Октябрьской революции и социализма.

ЖИРИНОВСКИЙ В.В. (ЛДПР, V созыв, 2010 г.): *...А для чего опять русских отправляют в тюрьмы? Потому что войной и революцией не удалось уничтожить русский народ. Октябрьская революция была направлена именно на это – чтобы, уничтожая русских, разжечь мировой пожар. Но другие не поддерживали, для них советская власть оказалась худшим примером, им лучше было национальные интересы соблюдать.*

Позиция ЛДПР в «русском вопросе» не является праворадикальной, основная идея – не превосходство, а ущемленное положение этнических русских.

ОСТРОВСКИЙ А.В. (ЛДПР, V созыв, 2008 г.): *Большое спасибо, уважаемый Максим Николаевич, за очень глубокий вопрос. Лозунг «Я за русских!» не означает, что я против всех. Спасибо.*

То есть это не «этнический шовинизм», а более умеренная позиция: русский народ находится в ущемленном состоянии, страдает от других, от власти, от ущербного государственного устройства и т.д. Поэтому ЛДПР выступает против федерализма, за унитарное государство, ликвидацию национальных республик, преференций, которые имеют представители иных этнических групп.

РОХМИСТРОВ М.С. (ЛДПР, V созыв, 2010 г.): *...Не трогают татар, не трогают! Трогают только русских, только русские издания и в русских регионах. И русские же губернаторы закрывают русские же газеты, потому что они им не интересны, потому что они их критикуют.*

Вместе с тем если по поводу социализма КПРФ и ЛДПР кардинально расходятся, в отношении «русского вопроса» принципиальных разногласий нет, поскольку КПРФ также артикулирует особую ценность русского языка, русской культуры, защиты соотечественников за рубежом. Однако для КПРФ «русскость» – не цен-

тральный концепт, а скорее смежный (по терминологии Фридена), в значительной мере производный от ностальгии по советскому прошлому. Поскольку именно русский народ был «фундаментом» Советского Союза, они акцентируют внимание на его особой роли, и здесь они сходятся с ЛДПР. В частности, депутаты именно этих двух фракций транслируют мысль об особом положении русских как «государствообразующего народа».

ОБУХОВ С.П. (КПРФ, V созыв, 2010 г.): *...Здесь, в Государственной думе, только две фракции выступали на протяжении всех пяти созывов в защиту государствообразующего русского народа – ЛДПР и КПРФ, мы вместе голосовали за денонсацию Беловежских соглашений.*

Разница в значимости «русского вопроса» довольно хорошо видна и в частотности употребления соответствующих слов – см. рисунок 3. ЛДПР – безусловный лидер в этом на протяжении всех созывов, а КПРФ заметно отличается от ЕР и СР.

Еще один концепт, по которому КПРФ и ЛДПР на протяжении всех созывов демонстрируют полное согласие, – явно выраженный антиамериканизм, или – шире – антизападничество. На рисунке 4 представлена частотность двух лексем, наиболее часто используемых депутатами для обозначения коллективного Запада – собственно «запад*» и «америк*». Видно, что их частотность хорошо коррелирована, т.е. они фактически выступают синонимами¹. КПРФ и ЛДПР и здесь явные лидеры, их настрой откровенно критический (с ЕР, например, не так – об этом ниже). Но они отличаются по направленности трендов значимости антизападничества. Если у ЛДПР она снижается, то у КПРФ, наоборот, растет. При этом у всех, включая и две другие партии, происходит обвал частотности в VII созыве – вероятнее всего, это эффект спада агитации после событий 2014 г.

¹ Лексема «америк*» иногда отсылает к Южной или Латинской Америке, но доля таких вхождений крайне мала.

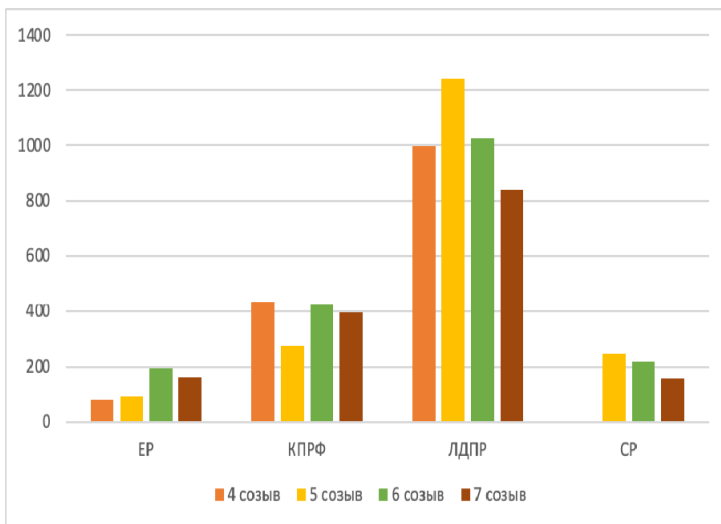


Рис. 3

Частотность лексемы «русск*» по фракциям и созывам

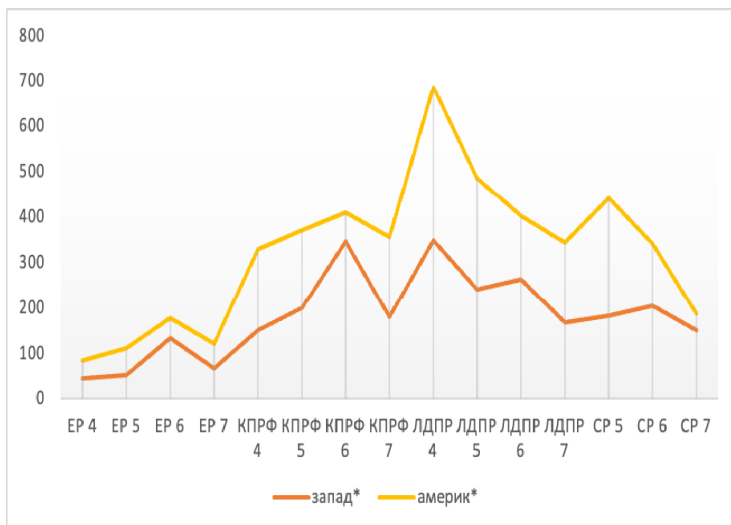


Рис. 4

Частотность лексем «америк*» и «запад*» по фракциям и созывам

Нельзя не заметить, что «идейные истоки» антизападничества у них разные. У КПРФ это антикапиталистическая идея и ностальгия по советскому прошлому, которое ассоциируется не только с социалистическим строем, но и особым местом Советского Союза как «сверхдержавы». Из этого вполне логично вытекает желание противостоять «капиталистическому миру», предлагая «свой путь». Этот мотив достаточно часто звучит в выступлениях депутатов.

ОБУХОВ С.П. (КПРФ, V созыв, 2008 г.): *Все должны признать, что проект так называемого вхождения России в западную цивилизацию сдох, и все прозападные, либеральные политические силы в Думе и вне Думы, от «ЕДИНОЙ РОССИИ» до «СПС» и «ЯБЛОКА», должны это признать. Вердикт истории однозначен: не может быть сохранения русской державности на основании западничества...*

У ЛДПР, как представляется, антизападничество – центральный идеологический концепт. Тема «Россия в мире» на протяжении всех созывов является центральной в выступлениях депутатов от ЛДПР, особенно лидера партии Жириновского. Хорошо известно, что идею «враждебности Запада» он развивал на протяжении всей своей карьеры, в том числе еще в 1990-е годы – в своих получивших широкую известность книгах¹. В стенограммах заседаний ГД это отразилось в полной мере.

ЖИРИНОВСКИЙ В.В. (ЛДПР, V созыв, 2009 г.): *...Всё было спровоцировано, инициировано со стороны Запада, НАТО – наказать Югославию как союзницу России. Это была война против нас, как и в Афганистане: это против нас, чтобы контролировать через Афганистан Среднюю Азию, которая тяготеет к нам. Всё это приблизится к нам, как и подпитка народных фронтов Прибалтики. И на Западной Украине фашиствующие элементы – это все одно: сужать кольцо, душить Россию, но с улыбкой на устах...*

¹ Жириновский В.В. Последний бросок на Юг. – М.: Писатель, 1993. – 142 с.; Жириновский В.В. Плевок на Запад. – М.: ЛДПР, 1995. – 80 с.; Жириновский В.В. Последний вагон на Север. – М.: ЛДПР, 1995. – 13 с.

«Единая Россия»: от идеологической аморфности к идеологизации

Что касается «Единой России», то в течение первого десятилетия (в «нулевые годы») ее идеологические позиции были довольно аморфными. Уже на рисунке 2 видно, что за все четыре созыва ЕР оказывается наименее идеологически выраженной фракцией в общем объеме своего парламентского говорения, а минимальные значения частотности на рисунках 3 и 4 показывают, что в IV и V созывах ни «русскость», ни «антиамериканизм» не привлекали особого внимания фракции ЕР.

Причин этому видится несколько. Во-первых, по своему «функционалу» (месту в политической системе) «Единая Россия» – типичная партия власти, чья задача – проводить в жизнь политику Кремля [Голосов, Лихтенштейн, 2001]. Соответственно, выступления депутатов ГД от Единой России направлены преимущественно на поддержку законопроектов и деятельности правительства в целом. При этом они несут основную администрирующую нагрузку в думских процессах, численно доминируют в руководстве комитетов, в четвертом и пятом созывах – абсолютно, в шестом и седьмом руководили примерно половиной комитетов. Неудивительно, что депутаты ЕР оказались более «приземленными», чем их коллеги от КПРФ и ЛДПР при обсуждении вопросов. Это хорошо иллюстрируется частотностью лексемы «поправк*» (поправки к законопроектам) на рисунке 5. Даже в относительном измерении (относительно объема собственной риторики) ЕР – безусловный лидер, а в абсолютных числах единороссы за четыре созыва употребили производные от этой лексемы слова больше, чем все остальные фракции вместе взятые.

Во-вторых, «дефицит идеологии» у «Единой России» был связан и с тем, что у Кремля в «нулевые» не было какой-то определенной идеологической ориентации, кроме разве что идеи «сильного государства» [Петров, 2006]. Так, получивший широкую известность «план Путина» состоял в основном из конкретных мероприятий в экономике и социальной сфере, которые впоследствии вылились в «майские указы» и т.п. Идеологически он подкреплялся довольно аморфными лозунгами о развитии инновационной экономики, социальной справедливости и т.п., однако вряд ли это можно считать внятным идеологическим обоснованием. Такая си-

туация не могла не найти отражения и в деятельности фракции «Единой России» в Думе.

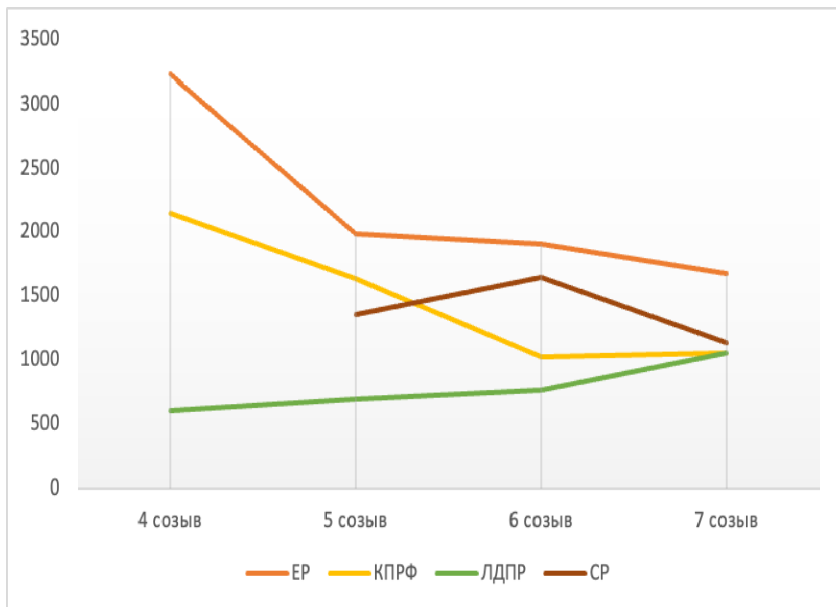


Рис. 5

Частотность лексемы «поправк*» по фракциям и созывам

Соответственно, те редкие выступления депутатов «Единой России», которые содержали идеологические мотивы, были достаточно разнородными. Так, с одной стороны, достаточно много говорилось о национальных интересах и противостоянии Западу. С другой – подчеркивалась важность международного сотрудничества.

КЛИМОВ А.А. (ЕР, V созыв, 2010 г.): *И здесь надо сказать, что абсолютно совпадают те указания и установки, которые были сделаны Президентом Российской Федерации в его Послании Федеральному собранию относительно привлечения высоких технологий и иностранного капитала, и та работа, которую мы ведем в том числе в рамках Европейского парламента, поскольку хорошо известно, что именно Европейский союз является главным нашим экономическим партнером, и это исторически так сложилось, и географически мы обречены на этот союз.*

ПЛИГИН В.Н. (ЕР, V созыв, 2010 г.): ...мы, конечно, понимаем, что обеспечение суверенитета требует наличия сильного государства. Вместе с тем необходимо также понимать и то, что излишнее, неправильное, гипертрофированное понимание суверенитета, понимание суверенитета вырванное и прежде всего понимание суверенитета в сфере прав и свобод человека как некоего исключительного явления, когда только исключительно само государство может определять положение в этой сфере, с моей точки зрения, будет неправильным.

Таким образом, в «нулевые годы», в отличие от КПРФ и ЛДПР, «Единая Россия» в Думе, поддерживая политику правительства, не формулирует внятной идеологической позиции, ограничиваясь некоторыми усилиями по поиску бренда [Гончаров, 2010]. Ситуация изменилась после выборов ГД VI созыва в 2011 г. Идеологическая работа явно активизируется. Ранее возникшие несколько «клубов» оформляются в идеологические «платформы»¹. Нашупываются и либеральный² и консервативный³ векторы. Платформы просуществовали до выборов 2016 г. (фактически прекратили свою деятельность значительно раньше), когда вместо них создали «партийные проекты» по отраслевому принципу⁴. На заседаниях ГД риторика депутатов «Единой России» заметно изменилась, она становится значительно более идеологизированной, с акцентами на патриотизм и «антизападничество». Так, в VI созыве активно продвигается идея «национализации элиты», уже в 2013 г. был принят закон, запрещающий отдельным категориям граждан хра-

¹ «Единая Россия» представила идеологические платформы Партии // Единая Россия. – 2012. – 06 апреля. – Режим доступа: https://er.ru/activity/news/edinaya-rossiya-predstavila-ideologicheskie-platformy-partii_80493 (дата посещения: 10.10.2022).

² См., напр.: Манифест российского политического либерализма. О создании Либеральной платформы в партии «Единая Россия» // Институт общественного проектирования. – 2013. – 19 ноября. – Режим доступа: <http://www.inor.ru/page1237/page1349/> (дата посещения: 10.10.2022).

³ Обсуждаются доклады типа «Путин – новый лидер мирового консерватизма», см.: Абзалов: Путин берет на себя ответственность за внешнеполитический арбитраж // Единая Россия. – 2013. – 11 декабря. – Режим доступа: <https://er.ru/activity/news/abzalov-putin-beret-na-sebya-otvetstvennost-za-vneshnepoliticheskij-arbitrazh> (дата посещения: 10.10.2022).

⁴ Нагорных И. Внутрипартийная дискуссия закрывается // Коммерсант. – 2016. – 29 декабря. – Режим доступа: <https://www.kommersant.ru/doc/3184993> (дата посещения: 10.10.2022).

нить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, и все более энергично обсуждалась идея запретить представителям российской элиты иметь имущество за границей.

ЯРОВАЯ И.А. (ЕР, VI созыв, 2013 г.): *Более того, у тех, кто ранее успешно занимался бизнесом и накопил серьезный капитал, есть прекрасная возможность подтвердить тот факт, что он готов, находясь на руководящей политической должности, не только заявлять о будущем России, но и переместить свои капиталы в Российскую Федерацию и тем самым в том числе укрепить экономику России.*

В выступлениях по внешнеполитическим сюжетам практически исчезают тезисы о сотрудничестве с Западом, их место занимают антизападнические интенции.

ПУШКОВ А.К. (ЕР, VI созыв, 2012 г.): *...Долгое время, как вы знаете, в нашей внешней политике господствовал западный вектор. Нам очень долго говорили – и сейчас еще мы продолжаем это слышать, – что наше будущее связано прежде всего с Соединенными Штатами и Европой. Возникает, однако, вопрос: куда мы можем идти с Соединенными Штатами? Как представляется, за те двадцать лет, что мы пытались найти формулы отношений с Соединенными Штатами, многое стало ясно, и нам понятны и ограничения, и то, что, если идти с Соединенными Штатами, это нас на самом деле направит по целому ряду позиций на путь, противоречащий нашим национальным интересам.*

В целом все более явно выкристаллизовывается идея «собственного пути», а фундаментальной ценностью становится патриотизм, понимаемый не только как любовь к родине и гордость за великое прошлое, но, в первую очередь, как «служение Отечеству», готовность принести в жертву свои личные интересы, да и себя в целом, ради страны.

ТОЛСТОЙ П.О. (ЕР, VII созыв, 2017 г.): *На протяжении 25 или даже 30 лет наша страна выбирала то один путь, то другой, но в последнее время есть ощущение, что Россия наконец возвращается к своему историческому пути – отстаивать свои национальные интересы, интересы своего народа, интересы будущих поколений граждан России, несмотря ни на какие угрозы и попытки внутренней дестабилизации ситуации в стране.*

В VI созыве происходит взрывной рост (в 2 раза) употребления депутатами ЕР лексем «патриот*»¹ и «наш* стран*», см. рис. 6 и 7. И если по «патриотизму» ЕР по-прежнему отстает от других фракций, но уже не так сильно, то по вниманию к «нашей стране» она уже почти вровень с другими (что, возможно, более показательно в силу большей общей частотности лексемы).

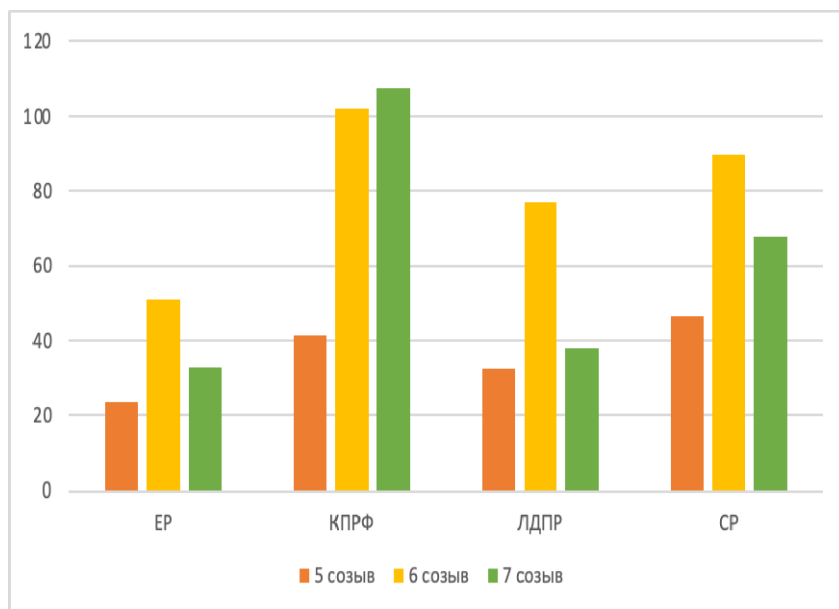


Рис. 6
**Частотность лексемы «патриот*»
по фракциям и созывам**

¹ Показано без IV созыва из-за широкого использования в нем словосочетания «народно-патриотический союз».

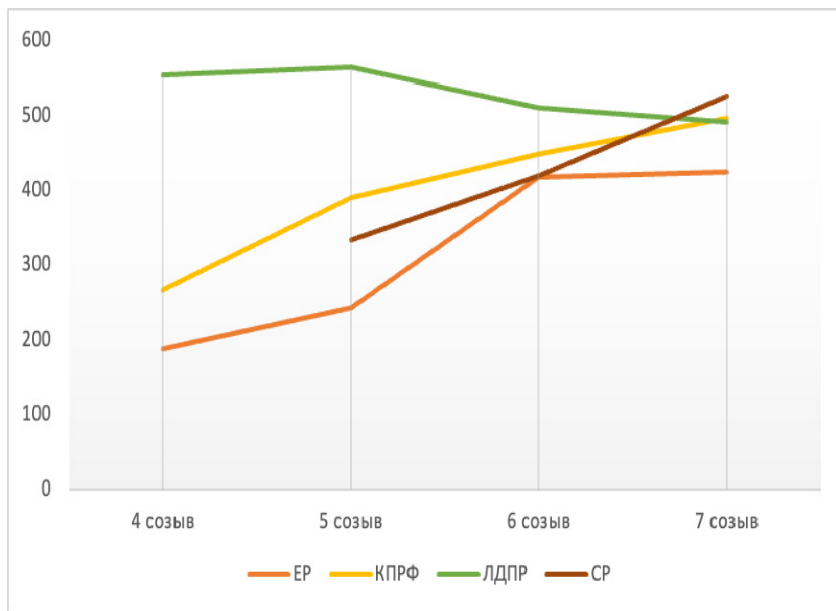


Рис. 7

Частотность лексемы «наш* стран*» по фракциям и созывам

Именно через призму «патриотизма» депутаты от Единой России рассматривали многие законопроекты и события. Ярким примером стало обсуждение в 2012 г. под патриотическими лозунгами резонансного «закона Димы Яковлева», который запрещал вывозить российских детей за рубеж, причем все фракции продемонстрировали полное единодушие.

Видимо, не случайно в период VI созыва «платформы» ЕР прекращают свою активность, поскольку одна из них – патриотическая – становится «основополагающей».

ЯРОВАЯ И.А. (ЕР, VI созыв, 2014 г.): *Наверное, очень важно то, что с 2009 года мы последовательно пытались прийти к этому решению: первоначально это была инициатива только патриотической платформы партии «ЕДИНАЯ РОССИЯ», а сегодня – и для нас это очень важно – мы фактически выходим с инициативой от всех фракций, потому что к ней присоединились наши коллеги из разных фракций. Это очень символично и очень важно, потому что есть вопросы, которые не предполагают политических кон-*

фликтов и разногласий, есть то, что несомненно должно объединять всех нас, – это наша история и наша ответственность за нашу страну! Политическая стабильность, политическая уверенность – это факторы успеха и развития.

Патриотизм тесно смыкается с антизападничеством. Собственно, внимание к своей стране оказывается обратной стороной внимания к Западу, но в разном соотношении у разных фракций. На рисунке 8 видно, что в целом за все созывы ЕР, в сравнении с другими фракциями и особенно с ЛДПР и КПРФ, намного больше ориентирована в своей риторике на Россию, нежели на Запад (для иллюстрации выбрана одна из лексем «запад* – америк*» из-за того, что они высокосинонимичны). И тем не менее в VI созыве частотность обращения к «западу – америке» у ЕР тоже увеличивается в 2 раза (см. рис. 4).

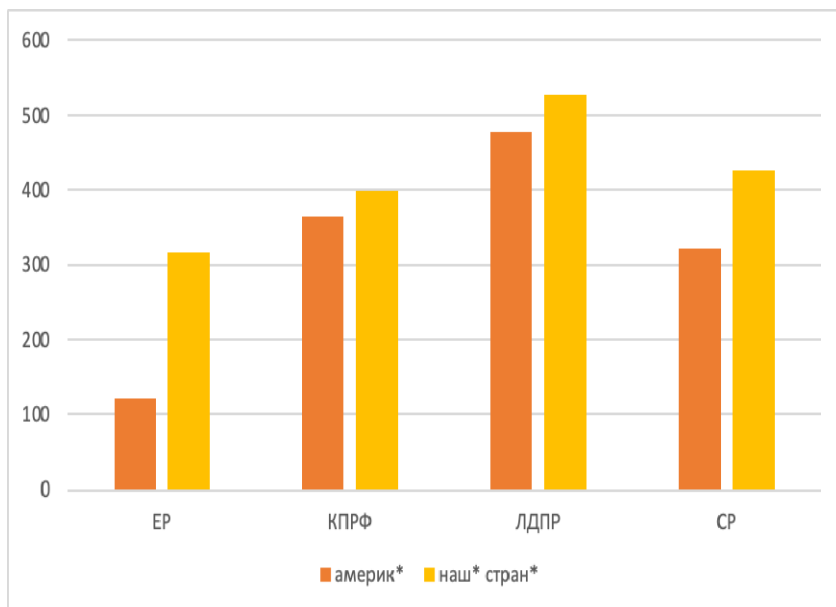


Рис. 8

**Частотность лексем «америк*» и «наш* стран*»
(совокупно по фракциям по четырем созывам 2003–2020 гг.,
по СР без IV созыва)**

Кроме того, существенно усилилось внимание депутатов «Единой России» к «русскому вопросу» (см. рис. 3). При этом русскость чаще всего артикулируется в связи с идеей «Русского мира» и рассматривается в контексте защиты прав русскоязычного населения за рубежом, т.е. имеет ярко выраженный внешнеполитический акцент.

НИКОНОВ В.А. (ЕР, VI созыв, 2012 г.): *Нам, депутатам Российского парламента, предстоит еще очень много сделать для того чтобы русский мир не остался в прошлом. Я предлагаю провести парламентские слушания, посвященные соблюдению прав человека, и прежде всего наших соотечественников, в Европейском союзе. Русский мир – не воспоминание о прошлом, это мечта о будущем великого народа.*

Немало выступлений и в защиту русского языка «внутри» страны – это вопрос, который все более активно продвигался в повестку в 2010-е годы и, как известно, привел в итоге к запрету обязательного изучения государственных языков национальных республик, а затем и к введению в Конституцию РФ термина «государствообразующий народ». Иными словами, в отличие от ЛДПР, «русский вопрос» у «Единой России» занимает примерно то же место, как у КПРФ, т.е. это смежный, а не центральный концепт, логично вытекающий из патриотизма.

Идеологический поворот Единой России не остался незамеченным депутатами КПРФ и ЛДПР.

НИКИТИН В.С. (КПРФ, VI созыв, 2012 г.): *Став третий раз президентом, Путин заявил, что наступает новый этап развития России. Он приступил к созданию Евразийского экономического союза и обратился к соотечественникам с программной статьей «Россия: национальный вопрос». В ней Путин отметил, что государственная политика должна формировать мировоззрение, скрепляющее нацию и политическое устройство в такой тип государства-цивилизации, где принцип распознавания «свой – чужой» определяется общей культурой и общими ценностями. Он призвал беречь русский культурный код. Какие правильные слова!*

ЛИТВИНЦЕВ Д.А. (ЛДПР, VI созыв, 2012 г.): *Будущее – за ЛДПР! (Оживление в зале, смех.) Не надо смеяться, так и есть, потому что многие тезисы, которые сегодня озвучены правительством, которые берутся на вооружение и, кстати, успешно реализуются, были предложены нашей партией еще двадцать лет назад...*

Правда, такие тщеславные заявления депутатов от КПРФ и ЛДПР, что «Единая Россия» и Кремль якобы реализуют их идеи, вызывают скорее скепсис. Нет никаких доказательств, что идеологический поворот Кремля и ЕР в сторону патриотизма стал результатом воздействия со стороны «системной оппозиции». Более правдоподобным выглядит предположение о том, что это была «внутренняя эволюция» Кремля. Но, как бы то ни было, идеологический поворот ЕР лег на благодатную почву. Он не просто не вызвал противодействия со стороны других фракций, а, наоборот, был встречен другими фракциями с воодушевлением. И это стало основой для «идеологического согласия».

Таким образом, в VI созыве у фракции «Единой России» складывается «идеологический компонент», центральным концептом которого становится «патриотизм», смежными – антизападничество и «русскость». При этом представляется важным подчеркнуть, что это происходит уже в 2012–2013 гг., т.е. еще до крымских событий 2014 г. «Крымский консенсус» [Nikolskaya, Dmitriev, 2020; Barbashin et al., 2017] очень хорошо проявился на заседаниях Думы, но, как показывает наше исследование, он не «создал» элитное согласие, а только закрепил то, что уже было.

«Справедливая Россия»: от второй партии власти к участию в идеологическом согласии

Фракция СР заслуживает отдельного разговора. Как уже было сказано, мы рассматриваем эту партию, только начиная с V созыва. СР была создана сверху, изначально рассматривалась как «вторая партия власти» [Гельман, 2008], и в этом качестве она не должна была быть слишком идеологизированной. В то же время она должна была быть «левой партией власти» и, соответственно, позиционировать себя в этом качестве. Кроме того, для повышения электоральной привлекательности СР, кремлевские технологи вовлекли в нее не только лояльных функционеров, но и достаточно известных людей, имевших самостоятельные, в том числе идейные амбиции. В результате состав фракции СР в V созыве оказался чрезвычайно пестрым. Помимо таких «лоялистов», как Сергей Миронов и Николай Левичев, здесь оказались Валерий Зубов, Илья Пономарев,

Федот Тумусов, Олег Шеин и др. Это во многом объясняет своеобразную идеологическую окраску у СР в этот период. Она самая «патриотичная» (рис. 6), для нее значима тема Запада (рис. 4), и это объясняется тем, что в состав СР вошли часть активистов «Родины». Вместе с тем интерес к традиционным «-измам» почти так же низок, как у ЕР.

Единственное, в чем эта партия является безусловным лидером, – употребление лексемы «идеолог*», и это ее лидерство сохранится на протяжении всех трех созывов. Рисунок 9 демонстрирует явное типологическое сходство СР с ЕР в отношении разрыва между вниманием к традиционным «-измам» и обращением к «идеологической» тематике как таковой. Это можно интерпретировать таким образом, что партии стремятся нащупать «свою» идеологию. И если ЕР это в общем удалось, то в отношении СР такой уверенности нет.

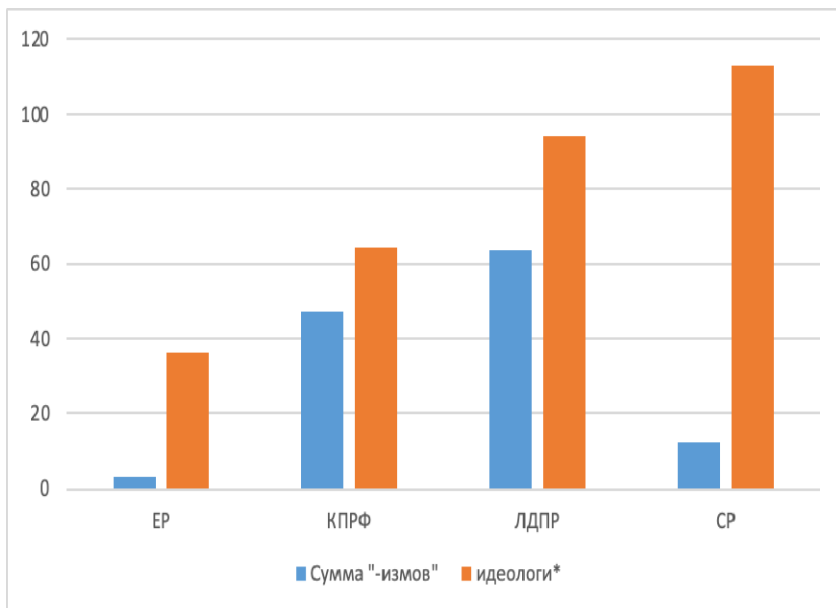


Рис. 9

Частотность лексем «-измы» (сумма значений капитализм*, социализм*, либерализм*) и «идеологи*» по фракциям и созывам

Это связано с тем, что СР как партия и как фракция в Думе изначально играла неоднозначную роль. Она одновременно рассматривалась и как партия власти, и в то же время как оппонент партии власти. И даже после того, как Кремль отказался от идеи «двух партий власти» и СР функционально стала такой же партией «системной оппозиции», как КПрФ и ЛДПР, она все равно воспринималась как «более близкая» к Кремлю.

В результате СР вела себя примерно так же, как другие партии «системной оппозиции», критикуя правительство по тем же направлениям, что депутаты от КПрФ и ЛДПР. Но, в отличие от КПрФ и ЛДПР, у СР не просматривается явных идеологических обоснований в критике политического курса правительства, за исключением, пожалуй, акцента на социальную справедливость. В частности, намного чаще, чем другие, депутаты от СР продвигали в повестку вопрос о введении прогрессивной шкалы налогообложения. Это отличало СР даже от КПрФ, которая позитивно относилась к прогрессивной шкале, а тем более от ЛДПР и ЕР, противников этой идеи.

После выборов 2011 г. «разношерстность» СР поначалу даже еще более усугубилась, поскольку несколько известных депутатов (Илья Пономарев, Геннадий и Дмитрий Гудковы) приняли активное участие в протестном движении и перешли в явную оппозицию Кремлю. Однако в течение VI созыва партия постепенно избавилась от «диссидентов», и на первый план вышли голоса тех справедливороссов, которые еще в V созыве занимали прокремлевскую позицию. При этом, несмотря на декларируемую «левизну», интенсификация идеологического компонента в риторике СР произошла не по лево-правой шкале, а скорее по поводу «места России в мире».

Патриотические и антизападные мотивы в выступлениях депутатов от СР в VI созыве звучат все более громко. С одной стороны, это можно рассматривать как «возвращение к истокам» (к риторике партии «Родина»), с другой – как движение вслед за «Единой Россией» как «основной» партией (в VI созыве значимость законопроектной работы для СР оказывается почти столь же высокой, как у ЕР, см. рис. 5). В результате в VI созыве, когда сложилось «элитное согласие», СР в него очень хорошо вписалась. Но сделала это, по нашему выводу, не на основании конфигурации собственных более или менее выраженных идеологических концептов, как у других фракций, а скорее *ad hoc*.

Выводы

Результаты исследования показывают, что, во-первых, в VI–VII созывах складывается такая идеологическая композиция, которую можно интерпретировать как высокосогласованную, хотя полной «гармонии» все-таки нет. Наблюдается явное согласие между всеми фракциями по двум из трех идеологических измерений: национально-этническое («русский вопрос») и глобальное (про место и роль России в мире). «Право-левая» шкала оказывается значимой и принимается как своя только одной фракцией – КПрФ.

В содержательном отношении идеологическое согласие обрцовано совокупностью концептов «патриотизм», «антизападничество» (и свой путь), «русскость». Их разделяют все фракции, хотя у каждой из них своя конфигурация, определяющая их центральность или смежность, дополнительность. Но принципиально, что их общая конфигурация образует границы согласия, тогда как за рамками этих идеологических концептов согласия в Думе нет. И в VI, и в VII созывах системная оппозиция по-прежнему жестко критикует политические курсы правительства в самых разных сферах. Вместе с тем, критикуя правительство, депутаты от системной оппозиции все чаще отделяют от него Президента РФ, высказывая ему поддержку, и она имеет как персональное, так и идеологическое содержание.

Во-вторых, значимое различие между фракциями обнаружено не только по констелляции идеологических концептов, но и по степени идеологической выраженности («идеологичности») риторики членов фракций. Наименее идеологизированная фракция – ЕР, наиболее – КПрФ и ЛДПР, но ЕР все более идеологизируется от созыва к созыву (хотя и в VII созыве остается более административной партией на фоне других).

В-третьих, именно идеологическая динамика ЕР (явно вызванная политической и идеологической эволюцией Кремля) приводит к формированию ограниченной идеологической гармонии в стенах Думы. Однако важно, что в содержательном (концептуальном) отношении это относительное согласие сформировано не ЕР – она взяла на вооружение то, что уже было сформулировано и вербализовано депутатами от КПрФ и ЛДПР ранее.

Наконец, в-четвертых, изменение идеологической траектории ЕР в направлении идеологической «гармонизации» с другими фракциями происходит уже в 2012–2013 гг., в начале работы ГД VI созыва, и последующий «крымский консенсус» только закрепил то, что уже было.

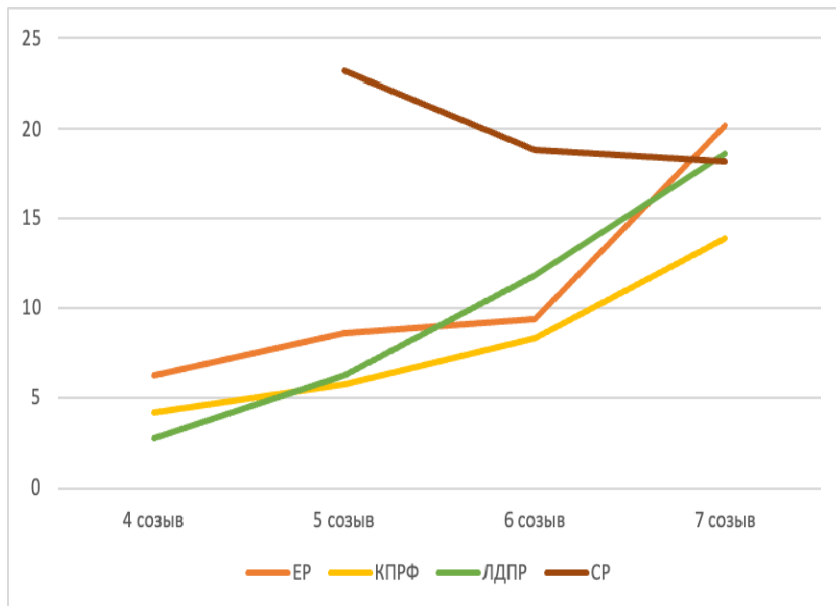


Рис. 10

Частотность лексемы «консенсус*» по фракциям и созывам

И все фракции весьма позитивно относятся к появлению такого согласия. Рисунок 10 иллюстрирует это на примере использования лексемы «консенсус*». Общая частотность ее использования невысока, но стремительный рост, особенно в VII созыве – примерно в 2 раза – весьма демонстративен (опять при своеобразной позиции СР, которая начала стремиться к консенсусу раньше).

P.V. Panov, K.A. Sulimov*
Ideological «harmony» in the State Duma:
emergence, content, boundaries¹

Abstract. In the 2000 s, a fairly stable party-political system was established in Russia, with the dominance of United Russia and the representation of three parties of the systemic opposition in the State Duma of the Russian Federation. The study is aimed to identify the space of ideological accord between all party factions of the State Duma in the parliamentary arena along three problematic ideological dimensions: the traditional «left-right», national-ethnic («Russian question») and global (the role of Russia in the world). Using the instruments of morphological analysis of ideologies and basing on the content analysis of the transcripts of the plenary sessions of the State Duma during the period 2003–2020 (1100 deputies, 154,4 thousand speeches and 26,558 million words), the key ideological concepts, which shape the space of accord, have been identified: «patriotism», «anti-Westernism» and «Russianness». Although each faction has its own configuration of these concepts that determines their centrality or complementarity, they are shared by all factions. Consequently, in their combination, it is these concepts that draw boundaries of the accord, whereas there is no agreement in the Duma out of these ideological concepts. The accord emerged in 2012–2013, even before the «Crimean consensus», which subsequently strengthened it. The key condition for the formation of the accord was the ideological dynamics of United Russia, which was clearly caused not by intra-Duma processes, but by the ideological evolution of the Kremlin. Starting from the 6 th convocation, that is, from 2012, the United Russia faction, firstly, has been ideologized (although it still remains more of an administrative faction in its rhetoric), and secondly, it has adopted ideological concepts already developed and verbalized by CPRF and LDPR.

Keywords: deputies; political parties; factions; The State Duma; ideological concepts; political ideologies and orientations; content analysis.

For citation: Panov P.V., Sulimov K.A. Ideological «harmony» in the State Duma: emergence, content, boundaries. *Political science (RU)*. 2023, N 1, P. 61–91. DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2023.01.03>

References

Anokhina N.V., Meleshkina Ye.Yu. Evolution of Russia's parties spectrum on the eve of the 2007 parliamentary elections. *Polis. Political studies*. 2008, N 2, P. 105–121. (In Russ.)

* **Panov Petr**, Perm federal research center of the Ural branch of the Russian academy of sciences; Perm state university (Perm, Russia), e-mail: panov.petr@gmail.com; **Sulimov Konstantin**, Perm state university (Perm, Russia), e-mail: k.sulimov@psu.ru.

¹ The reported study was funded by RFBR, project number 20–011–00624.

- Barbashin A., Irisova O., Burkhardt F., Wyciszkievicz E. (eds). *A successful failure: Russia after Crime (a)*. Warsaw: Centre for Polish-Russian dialogue and understanding, 2017, 243 p.
- Chutkov S.S.M. Frieden's morphological analysis of ideologies. In: *Method: Moscow yearbook of social science disciplines*. Moscow: INION RAN, 2016, P. 333–346. (In Russ.)
- Freeden M. *Ideology: A very short introduction*. Oxford: Oxford university press, 2003, 143 p.
- Freeden M. The morphological analysis of ideology. In: Freeden M., Stears M. (eds). *Oxford handbook of political ideologies*. Oxford: Oxford university press, 2013, P. 115–137.
- Gandhi J., Noble B., Svolik M. Legislatures and legislative politics without democracy. *Comparative political studies*. 2020, Vol. 53, N 9, P. 1359–1379. DOI: <https://doi.org/10.1177/0010414020919930>
- Gavrilova M.V. Explication of politician's ideological representations: linguistico-cognitive approach. *Polis. Political studies*. 2010, N 3, P. 80–89. (In Russ.)
- Gel'man V. «Liberals» versus «democrats»: ideational trajectories of Russia's post-communist transformation. *Mir Rossii*. 2020, Vol. 29, N 1, P. 53–79. DOI: <https://doi.org/10.17323/1811-038X-2020-29-1-53-79> (In Russ.)
- Gel'man V. *Authoritarian Russia: analyzing post-soviet regime changes*. Pittsburgh: University of Pittsburgh press. 2015, 184 p. DOI: <https://doi.org/10.2307/j.ctt155jmv1>
- Gelman V. Ya. Political parties in Russia: from competition – to hierarchy. *Polis. Political studies*. 2008, N 5, P. 135–152. (In Russ.)
- Golosov G.V., Grigor'ev V.S. Party system nationalization: the case of Russia. *Political science (RU)*. 2015, N 1, P. 128–156. (In Russ.)
- Golosov G.V., Liechtenstein A.V. The «power parties» and the Russian institutional design: theoretical analysis. *Polis. Political studies*. 2001, N 1, P. 6–14. (In Russ.)
- Goncharov V.E. Ideological branding of United Russia. *Political expertise: POLITEX*. 2010, Vol. 6, N 1, P. 68–82. (In Russ.)
- Kholodkovskii K.G. The 1999 Parliamentary elections and party structuration of Russian society. *Polis. Political studies*. 2000, N 2, P. 45. (In Russ.)
- Krippendorff K. *Content analysis: an introduction to its methodology*. Thousand Oaks, CA: Sage, 2004, 412 p.
- Malinova O.Yu. Justifying the political course of the 2000 s and constructing the myth about «the hard nineties» in the Vladimir Putin's discourse. *Political science (RU)*. 2018, N 3, P. 45–69. DOI: <https://doi.org/10.31249/poln/2018.03.03> (In Russ.)
- Malinova O.Yu. Ideas as independent variables in political studies: in search of adequate methodology. *Polis. Political studies*. 2010, N 3, P. 90–99. (In Russ.)
- Malinova O.Yu. Party ideologies in Russia: an attribute or entourage? *Polis. Political studies*. 2001, N 5, P. 97–106. (In Russ.)
- Mishanova Ye.V. Problem of operationalization of the ideological field in content-analytical studies. *Polis. Political studies*. 2010, N 3, P. 69–79. (In Russ.)
- Nikolskaya A., Dmitriev M. The end of the Crimean consensus: how sustainable are the new trends in Russian public opinion? *Russian politics*. 2020, Vol. 5, N 3, P. 354–374. DOI: <https://doi.org/10.30965/24518921-00503005>

- Noble B. The State Duma, the «Crimean consensus», and Volodin's Reforms. In: Barbashin A., Irisova O., Burkhardt F., Wyciszkievicz E. (eds). *A successful failure: Russia after Crime (a)*. Warsaw: Centre for Polish-Russian dialogue and understanding, 2017, P. 103–117.
- Noble B., Schulmann E. Not just a rubber stamp: Parliament and lawmaking. In: Treisman D. (ed.). *The new autocracy: information, politics, and policy in Putin's Russia*. Washington, D.C.: Brookings institution press, 2018, P. 49–82.
- Panov P., Sulimov K. Party of power and systemic opposition in the state дума: toward convergence of public rhetoric. *Ars administrandi*. 2021, Vol. 13, N 4, P. 516–535. DOI: <https://doi.org/10.17072/2218-9173-2021-4-516-535> (In Russ.)
- Petrov K.E. Domination of conceptual polysemy: «Strong state» in Russian political discourse. *Polis. Political studies*. 2006, N 3, P. 159–183. DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2006.03.13> (In Russ.)
- Rabotyazhev N.V. Between tradition and utopia: left-wing conservatism in Russia. *Polis. Political studies*. 2014, N 4, P. 114–130. DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2014.04.08> (In Russ.)
- Wiebrecht F. Legislatures' strength in authoritarian regimes. *Democratization*. 2021, Vol. 28, N 3, P. 1075–1094. DOI: <https://doi.org/10.1080/13510347.2021.1881487>
- Williamson S., Magaloni B. Legislatures and policy making in authoritarian regimes. *Comparative political studies*. 2020, Vol. 53, N 9, P. 1525–1543. DOI: <https://doi.org/10.1177/0010414020912288>

Литература на русском языке

- Анохина Н.В., Мелешкина Е.Ю. Эволюция структуры партийного спектра России накануне парламентских выборов 2007 г. // *Полис. Политические исследования*. – 2008. – № 2. – С. 105–121.
- Гаврилова М.В. Экспликация идеологических представлений политика: лингво-когнитивный подход // *Полис. Политические исследования*. – 2010. – № 3. – С. 80–89.
- Гельман В.Я. Политические партии в России: от конкуренции – к иерархии // *Полис. Политические исследования*. – 2008. – № 5. – С. 135–152.
- Гельман В.Я. «Либералы» versus «демократы»: идейные траектории постсоветской трансформации в России // *Мир России*. – 2020. – Т. 29, № 1. – С. 53–79. – DOI: <https://doi.org/10.17323/1811-038X-2020-29-1-53-79>
- Голосов Г.В., Лихтенштейн А.В. «Партии власти» и российский институциональный дизайн: теоретический анализ // *Полис. Политические исследования*. – 2001. – № 1. – С. 6–14.
- Голосов Г.В., Григорьев В.С. Национализация партийной системы: российская специфика // *Политическая наука*. – 2015. – № 1. – С. 128–156.
- Гончаров В.Э. Идеологический брендинг «Единой России» // *Политическая экспертиза: ПОЛИТЭКС*. – 2010. – Т. 6, № 1. – С. 68–82.

- Малинова О.Ю.* Идеи как независимые переменные в политических исследованиях: в поисках адекватной методологии // Полис. Политические исследования. – 2010. – № 3. – С. 90–99.
- Малинова О.Ю.* Обоснование политики 2000-х годов в дискурсе В.В. Путина и формирование мифа о «лихих девяностых» // Политическая наука. – 2018. – № 3. – С. 45–69. – DOI: <https://doi.org/10.31249/poln/2018.03.03>
- Малинова О.Ю.* Партийные идеологии в России: атрибут или антураж? // Полис. Политические исследования. – 2001. – № 5. – С. 97–106.
- Мишанова Е.В.* Проблема операционализации идеологического поля в контент-аналитических исследованиях // Полис. Политические исследования. – 2010. – № 3. – С. 69–79.
- Панов П.В., Сулимов К.А.* Партия власти и системная оппозиция в Государственной Думе: конвергенция публичной риторики // Ars Administrandi (Искусство управления). – 2021. – Т. 13, № 4. – С. 516–535. – DOI: <https://doi.org/10.17072/2218-9173-2021-4-516-535>
- Петров К.Е.* Доминирование концептуальной многозначности: «сильное государство» в российском политическом дискурсе // Полис. Политические исследования. – 2006. – № 3. – С. 159–183. – DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2006.03.13>
- Работяжев Н.В.* Между традицией и утопией: левый консерватизм в России // Полис. Политические исследования. – 2014. – № 4. – С. 114–130. – DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2014.04.08>
- Холодковский К.Г.* Парламентские выборы 1999 года и партийное структурирование российского общества // Полис. Политические исследования. – 2000. – № 2. – С. 45.
- Чутков С.С.* Морфологический анализ идеологий М. Фридена // МЕТОД: Московский ежегодник трудов из обществоведческих дисциплин. – М.: ИНИОН РАН, 2016. – С. 333–346.

Е.Ю. МЕЛЕШКИНА, О.А. ТОЛПЫГИНА*

**ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ОБРАЗОВ
СОВЕТСКОГО ПРОШЛОГО В РИТОРИКЕ
«СПРАВЕДЛИВОЙ РОССИИ» И ЛДПР¹**

Аннотация. В статье рассматриваются интерпретации советского прошлого в риторике двух российских парламентских политических партий: «Справедливой России» и ЛДПР. Анализируются доминирующие нарративы о советском прошлом в партийных дискурсах, а также цели обращения к советскому наследию и влияние специфики партий на их ретиорику.

При анализе текстов, опубликованных на официальных сайтах партий, акцент делался на следующих аспектах: основные спикеры партии, продуцирующие идеологемы о советском опыте; объем отсылок к советскому прошлому в анализируемых источниках; поводы упоминания советского прошлого и его ключевые мотивы, а также знаковые события и персоны советского периода; характер оценки прошлого; специфика использования образа прошлого в качестве инструмента идентификации и самоидентификации.

В статье демонстрируется стилистическая и тематическая неоднородность и противоречивость дискурсов о советском прошлом у «Справедливой России» и ЛДПР. Показывается, что в риторике ЛДПР в основном доминирует негативная репрезентация советской системы, а в текстах «Справедливой России» преобла-

* **Мелешкина Елена Юрьевна**, доктор политических наук, главный научный сотрудник Отдела политической науки, Институт научной информации по общественным наукам (ИНИОН) РАН (Москва, Россия), e-mail: elenamelshkina@yandex.ru; **Толпыгина Ольга Анатольевна**, кандидат политических наук, доцент кафедры социологии и культурологии, Самарский национальный исследовательский университет им. С.П. Королёва (Самара, Россия); научный сотрудник Отдела политической науки, Институт научной информации по общественным наукам (ИНИОН) РАН (Москва, Россия), e-mail: olga.antol@gmail.com

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 20–011–00709

дает позитивная. Позитивный образ советского возникает в нарративах ЛДПР, посвященных Великой Отечественной войне и Победе, у спикеров «Справедливой России», помимо этих сюжетов, – рассказы о социальных достижениях Советского Союза.

Дискурс о советском, кроме того, что он выступает платформой для презентации программных положений партий, также является инструментом партийной самоидентификации и средством дистанцирования от главного политического оппонента обеих партий – КПРФ, а у «Справедливой России» еще и от «партии власти», несистемной оппозиции и либеральных сил.

Ключевые слова: СССР; советское прошлое; политические партии России; ЛДПР; «Справедливая Россия»; политическая риторика; политический дискурс.

Для цитирования: Мелешкина Е.Ю., Толпыгина О.А. Использование образов советского прошлого в риторике «Справедливой России» и ЛДПР // Политическая наука. – 2023. – № 1. – С. 92–112. – DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2023.01.04>

Главной целью политической риторики является борьба за власть, в которой важнейшим инструментом легитимации позиции той или иной политической силы в политическом пространстве выступает обращение к прошлому. Символическая насыщенность образа прошлого позволяет ему стать ключевым аспектом формирования и консолидации нации.

Конкурирующие политические акторы конструируют «стратегические нарративы», которые представляют собой «рамки, позволяющие людям связывать, казалось бы, несвязанные явления вокруг некоторой причинной трансформации» [Miskimmon, O'Loughlin, Roselle, 2013]. Эффективное создание и использование нарратива предполагает способность авторов соединить все его элементы (действующих лиц, события, сюжет, время, обстановку и пространство) в сюжетную линию, претендующую на выявление причинно-следственных механизмов. Интерпретация прошлого и его отдельных аспектов является важной частью данных нарративов.

Российские политические партии в своей программной риторике также активно используют тему прошлого, которая в большинстве своем представлена как репрезентация советского прошлого. Причины апелляции к прошлому, к советскому опыту у политических партий многообразны. Как отмечала М.В. Гаврилова, наличие образа прошлого в партийных программах подчеркивает его роль при характеристике актуального положения в стране [Гаврилова, 2011]. Кроме того, образ прошлого служит составной частью ме-

ханизма легитимации идейно-политических позиций партий, в том числе посредством проектирования будущего через интерпретацию прошлого и «переписывание прошлого с позиции настоящего» [Малинова, 2014].

В нашей работе мы сосредоточили свое внимание на использовании советского прошлого в риторике двух частично оппозиционных парламентских политических партий: «Справедливой России» и ЛДПР. В качестве источниковой базы были использованы материалы официальных сайтов партий и партийных изданий, анализировались тексты выступлений лидеров партии и активистов.

Мы стремились ответить на вопрос, какие нарративы о советском прошлом репрезентируются в партийных дискурсах, а также каковы основные цели их использования.

Анализ осуществлялся в рамках дискурс-исторического подхода [Wodak, 2001; Reisigl, 2017], в процессе исследования выделялись макросемантические единицы текстов (темы), а также дискурсивные стратегии, которые используют партийные авторы нарративов о советском прошлом.

Мы выделяли следующие ключевые характеристики партийных дискурсов о прошлом: во-первых, это ключевые авторы нарративов о прошлом, озвучивающие основные идеи, связанные с образом советского прошлого; во-вторых, объем отсылок к советскому прошлому в изучаемых текстах; в-третьих, поводы упоминания советского прошлого, ключевые события и персоны, к которым отсылают авторы; в-четвертых, характер оценок прошлого (позитивные или негативные); в-пятых, специфика использования образа прошлого в качестве инструмента идентификации и самоидентификации партии.

Эти сюжеты мы анализировали с учетом двух важных факторов. Первый включает характеристики, оказывающие значительное влияние на партийную риторику, – история возникновения партий и те позиции, которые партии занимают в политическом пространстве России [Panebianco, 1989]. Второй фактор представлен спецификой политического контекста – характерными чертами российского политического режима и его динамикой. Оба фактора во многом определяют цели и возможности политических партий в плане риторических высказываний (см., напр.: [Мелешкина, Фомин, 2022]).

Контекстуальные особенности формирования партийного дискурса о советском прошлом

Характеристики политического режима в России и его динамика довольно хорошо описаны в научной литературе (см., например: [Golosov, Tkacheva, 2019; Голосов, 2019 а; Гельман, 2013; Travin, Gelman, Marganiya, 2020]). В рамках нашего исследовательского проекта также проанализировано влияние этого фактора на риторику некоторых других парламентских политических партий (ЕР и КПРФ) [Мелешкина, Фомин, 2022]. Поэтому в данной работе мы не будем подробно останавливаться на характеристике этого фактора. Отметим лишь, что особенности политического режима и разделения властей в России значительно сужают риторические возможности партий в плане критики проводимой политики и используемой официальной риторики. Учитывая динамику политического режима, мы анализировали тексты политических партий в основном за период с 2014 по 2021 г., учитывая, что именно 2014 г. стал во многом переломным в развитии российского политического режима (см., напр.: [Melville, 2017]) и политического дискурса.

История возникновения политических партий, их место в политической системе также значительно влияя на их риторику. Партия «Справедливая Россия» была создана в 2006 г. при поддержке Кремля в качестве возможной второй «партии власти», или «второй ноги» системы в результате объединения Российской партии жизни, «Родины», Партии пенсионеров и ряда других политических сил [Мухаметов, 2015]. В ее состав также вошли некоторые известные представители КПРФ, ЛДПР и СПС. Партия позиционировала себя как социал-демократическая и первоначально поддерживала В. Путина, оппонируя «Единой России». Период 2010–2012 гг., когда «Справедливая Россия» находилась в полной оппозиции к действующей власти, сменился периодом лояльности и ее поддержки, которая становилась все более явной, проявляясь в том числе в удалении оппозиционных политиков как из состава депутатов, так и из партийных рядов. Этот период продолжается до сих пор. Партия поддерживает Президента РФ и проводимый политический курс, выступая за большую социальную ориентированность. В 2021 г. «Справедливая Россия» объединилась с партиями «Патриоты России» и «За правду», изменив свое название на

«Социалистическая политическая партия “Справедливая Россия – Патриоты – За правду”» (сокращенно «Справедливая Россия – За правду», или СРЗП)¹. Это событие еще больше усилило системный характер партии.

ЛДПР является политическим долгожителем. Партия выступает преемницей созданной в 1989 г. Либерально-демократической партии Советского Союза. С момента своего возникновения она заявила о своей оппозиционной направленности. Одним из двух основателей и бессменным лидером партии в течение более чем тридцати лет был В. Жириновский; он же выступал и главным идеологом партии. В 1989 г. политик создал первый программный документ партии – Проект Программы Либерально-демократической партии России². Благодаря харизме и яркому имиджу В. Жириновского ЛДПР стала персоналистской организацией, в которой главным идейным центром и политическим стратегом выступал ее лидер.

С момента возникновения партия определила круг своих ключевых тем. Это, прежде всего, патриотизм, этнонациональное единство с символическим и культурным доминированием русского этноса, авторитарная форма правления с сильной властью лидера, территориальная и культурная экспансия.

Заявляя о своей оппозиционности и иногда резко критикуя действующую власть (например, в 2012 г., в период активных массовых протестов), ЛДПР так же, как и СР, является системной оппозицией, активно поддерживающей ключевые властные инициативы, например усиление позиций государства во всех сферах, характер международной политики и т.д.

Две рассматриваемые партии во многом являются антиподами: ЛДПР – персоналистская партия, СР – скорее программная, в которой роль лидера не так сильна (см.: [Gunther, Diamond, 2003]). Кардинально различаются идеологические комплексы партий, принадлежащие разным идейным традициям. Хотя идеология ЛДПР включает социально-экономический блок, тем не менее у

¹ Учитывая, что наше исследование охватывало в основном период до объединения партии с другими политическими организациями и изменения ее наименования, в названии статьи, а также в ее тексте мы будем использовать старое название партии – «Справедливая Россия».

² Проект Либерально-демократической партии России был создан на основе Программы Социал-демократической партии России (1988), автором которой также был В. Жириновский.

программы партии сильное стратегическое измерение – интерпретация базовых идеологических концептов справедливости, патриотизма, свободы и т.д. Идеология СР в большей степени носит «тактический» характер, акцентируя внимание на характере существующих социальных институтов и способах их совершенствования.

У ЛДПР сложилось относительно устойчивое электоральное ядро и неизменная в течение долгого времени электоральная поддержка. У ЛДПР не было стимулов к коалициям с другими партиями. Наоборот, ЛДПР всегда тщательно подчеркивала свою самобытность. Электоральная поддержка СР скромнее по масштабам, и ее избиратели менее привержены своей партии. Сокращение электоральной поддержки выступило одним из мотивов идеологического ребрендинга партии и ее коалиции с другими партиями.

В этом контексте сравнение идейных позиций партии по отношению к советскому прошлому представляет большой интерес.

Образ советского в риторике «Справедливой России»

Среди представленных на официальном сайте «Справедливой России» тексты с отсылками к советскому прошлому не доминируют, однако и не являются редкостью. Советское прошлое упоминается членами партии по разным поводам, в том числе в связи с отдельными инициативами партии, исполнительной власти или депутатов парламента. Однако наибольшее число упоминаний приходится на памятные даты и события, такие как Октябрьская революция, Великая Отечественная война или День космонавтики.

Интересно обратить внимание на референциальные стратегии, используемые в текстах представителей партии. При упоминании советского прошлого конкретные фигуры и коллективные акторы называются редко, чаще повествование носит обезличенный характер. При этом часто используется страдательный залог («они ковались», «в обществе наблюдалось расслоение», «в наших СМИ... российская реальность преподносится» и т.п.). Среди все же упоминаемых акторов наиболее часто присутствует И. Сталин (упоминаемый скорее в негативном ключе по конкретным поводам, в частности в связи с инициативой движения З. Прилепина относительно сбора подписей за установку памятников награжденным орденом победы, в том числе И. Сталину). Лидер партии

С. Миронов в своих выступлениях, посвященных сюжетам, связанным с советским прошлым, иногда упоминает В. Путина. Чаще всего это делается для демонстрации согласия с проводимой политикой и лояльности или (и) в качестве стратегии обращения к авторитетному мнению президента: *И правильно сказал Президент Владимир Путин: любые революции – это следствие дефицита ответственности как у властей, так и у тех, кто затевает эти революции*¹. Есть отдельные упоминания Ленина, Ельцина и Горбачева и коллективных акторов, так или иначе связанных с советским прошлым (большевики, КПСС, КПРФ, «люди, близкие к власти» и т.п.).

Спикерами, обращающимися к наследию СССР, являются и лидеры партии, и депутаты, и представители региональных отделений. Однако со временем все чаще роль основного спикера, упоминающего советское прошлое в текстах, размещенных на официальном сайте, играет председатель партии С. Миронов.

Для риторики «Справедливой России» характерна двойственность в интерпретации советского прошлого. Ее представители упоминают как позитивные, с их точки зрения, черты советского строя и политики, так и негативные. Упоминания позитивных черт советского прошлого у спавороссов преобладают. При этом авторы текстов показывают тесную связь между негативными и позитивными чертами советского режима, с «пониманием» относясь к первым. Среди позитивных черт отмечаются отсутствие социального расслоения, бесплатность и общедоступность медицины, образования и культуры, стабильность и социальная защищенность, развитие космической отрасли, которая «обязана СССР», «космической гонке», индустриализация и, конечно, победа в Великой Отечественной войне.

О такой двойственной трактовке свидетельствует, например, оценка лидером партии С. Мироновым тоталитарного сталинского режима: *Моего деда расстреляли в 1937 году, но при этом я понимаю, что без коллективизации и индустриализации мы войну бы не выиграли. Да, это проводил Сталин, да, жесткими методами. Но без них не было бы победы, я это понимаю. Я за объектив-*

¹ Сергей Миронов: главный урок истории – революция на нашей земле больше не должна повториться // Справедливая Россия. – Режим доступа: <https://spravedlivo.ru/8562610> (дата посещения: 01.03.2022).

ность: были преступления, была кровь, можно было обойтись и без таких жертв. Надо все взвешивать и принимать, что у нас есть и белые, и черные страницы истории¹.

Используемые дискурсивные стратегии при обращении к прошлому позволяют представителям «Справедливой России» решать несколько задач: давать характеристику настоящему, идентифицировать других политических акторов и собственную позицию. Для достижения этих целей упоминаются как положительные, так и отрицательные черты советского наследия. Упоминание позитивных черт СССР позволяет справороссам провести разделительную черту между собственной позицией и проводимой в современной России политикой (по крайней мере в экономической и социальной сферах). При этом в некоторых текстах содержится апелляция к массовым настроениям и ностальгии по СССР: *Речь идет не о материальных благах, с которыми в советском обществе связаны свои достижения и провалы, а о социальном самочувствии. Люди ищут в прошлом то, чего им прежде всего не хватает в реальной жизни*². В качестве аргументов против проводимой политики в современной России упоминаются *наш цивилизационный код, традиции, история, культурное наследие, менталитет, геополитическое положение и даже география, что несовместимы с той «универсальной» рыночной моделью, которую все эти годы безуспешно пытаются приспособить к российским реалиям*³. Упоминание негативных черт советского строя позволяет справороссам, опираясь на советские достижения, не брать на себя ответственность за прошлое.

Также для решения задач идентификации других политических акторов и самоидентификации используются отсылки к событиям, связанным с советским прошлым. В частности, такова оценка Октябрьской революции. С одной стороны, отмечается, что *величие Октябрьской революции вряд ли кто-то сможет подвергнуть сомнению. Россия в октябре 1917 года показала всему миру,*

¹ Сергей Миронов: я думаю, что мы еще и «Единую Россию» потолкаем // Справедливая Россия. – Режим доступа: <https://spravedlivo.ru/11193410> (дата посещения: 02.03.2022).

² Сергей Миронов: советский опыт свидетельствует о неизбежности нового социализма в России // Справедливая Россия. – Режим доступа: <https://spravedlivo.ru/11693010> (дата посещения: 03.03.2022).

³ Там же.

что возможен новый путь развития... Великая Октябрьская революция – самая важная веха в истории, которая определила вектор мирового развития на десятки и сотни лет¹. С другой стороны, большевики и вожди КПСС дискредитировали социалистическую идею, быстро перейдя от диктатуры пролетариата к власти партийной номенклатуры, а во-вторых, истинный социализм – это демократия, права и свободы граждан, политическая конкуренция и рыночные механизмы в экономике². Обращение к Октябрьской революции служит в текстах задаче идентификации современных проблем, осуждения оппозиционных политических сил, выступающих за радикальные перемены, а также задачам собственной политической идентификации: Мы, современные социалисты; Россия свой лимит на революции, «майданы» исчерпала еще в XX веке, и подобные события в нашей стране больше повторяться не должны; Главная причина – власть была слаба, катастрофически откладывала и не хотела идти на необходимые реформы... в обществе наблюдалось расслоение. И увы, столетие спустя нас не может не тревожить, что тот самый децильный коэффициент в современной России превышает 17. Хотя показатель больше 10 уже создает угрозу социального взрыва³; Те господа, которые мечтают о российском «майдане», пускай успокоятся раз и навсегда – никаких «майданов» не будет⁴.

Наиболее отчетливо задачам самоидентификации партии и идентификации основных ее соперников на левом фланге служит обращение к образу Советского Союза. Позитивно оценивая отсутствие социального расслоения и наличие социальной защищенности в СССР, в отличие от современной России, но при этом отмечая и недостатки советского строя, справоросы полагают, что

¹ Поздравление Сергея Миронова с годовщиной Великой Октябрьской революции // Справедливая Россия. – Режим доступа: <https://spravedlivo.ru/9901710> (дата посещения: 23.02.2022).

² Там же.

³ Сергей Миронов принял участие в международной конференции «Великая Октябрьская революция 1917 г. и неотложные проблемы исторического развития человечества» // Справедливая Россия. – Режим доступа: <https://spravedlivo.ru/8570810> (дата посещения: 04.03.2022).

⁴ Сергей Миронов: главный урок истории – революция на нашей земле больше не должна повториться // Справедливая Россия. – Режим доступа: <https://spravedlivo.ru/8562610> (дата посещения: 01.03.2022).

все советское наследие восстановить сейчас невозможно и не нужно, однако некоторые элементы – можно и необходимо. Такая работа должна, по мнению спикеров партии, предполагать сочетание социальной защиты граждан, существовавшей в советское время, с элементами рыночной экономики, частной инициативой и конкуренцией. В пример реалистичности такой задачи приводятся Скандинавские страны и Швейцария. При этом отмечается, что подобное сочетание целей отвечает принципам политической позиции партии, которая выступает за «новый социализм». При этом авторы соответствующих текстов проводят разделительную черту между «Справедливой Россией» и КППРФ, отмечая, что последняя – партия прошлого: *Новый социализм XXI века – это не возврат к советскому прошлому, по которому так упорно ностальгируют коллеги из КППРФ. Кстати, вместо того чтобы ностальгировать, коммунистам давно пора трансформироваться в современную социал-демократическую партию – объединиться с СР на единой платформе*¹.

Отсылки к перестройке и постперестроечному периоду позволяют спаворосам отмежеваться от ошибок этого периода и от «либеральных» политических сил, на которые возлагается ответственность за проблемы периода после перестройки и отчасти современного периода. В большинстве документов, размещенных на официальном сайте партии, прямо ответственные за это политические силы или имена политиков не приводятся за редким исключением. Одним из них является выступление О. Шеина в Государственной думе при обсуждении инициативы ЛДПР о признании деятельности М. Горбачева и Б. Ельцина антинародной, в котором он отмечает, что результатом перестройки и последующей политики была антинародная приватизация, возникновение олигархов, социальной незащищенности и коррупции². В большинстве документов упоминания конкретных политических сил или политиков отсутствуют, а характеристики событий и явлений даются в обоб-

¹ Сергей Миронов принял участие в международной конференции «Великая Октябрьская революция 1917 г. и неотложные проблемы исторического развития человечества» // Справедливая Россия. – Режим доступа: <https://spravedlivo.ru/8570810> (дата посещения: 01.03.2022).

² Олег Шейн о признании политической деятельности Михаила Горбачева и Бориса Ельцина антинародной // Справедливая Россия. – Режим доступа: <https://spravedlivo.ru/8826010> (дата посещения: 05.03.2022).

щенном виде. При этом авторы с помощью отсылок к перестройке и постперестроечному периоду решают задачи самоидентификации: *Демократизация общества и политики, появление свободного рынка и его инструментов – это неоспоримые плюсы перестройки. Но в этой гонке мы забыли о том, что государство должно защищать интересы людей и давать им социальные гарантии. Именно на это мы и должны делать ставку сейчас*¹; *Если бы... реформы начались раньше хотя бы на два десятилетия, если бы они проводились с учетом всех факторов и подводных камней, может, никакой перестройки и не понадобилось бы. Но вместо этого были долгие годы консервативной заморозки, когда само слово «реформы» воспринималось как крамола. А затем их сменили годы «бури и натиска», когда наломали больше, чем построили. Потому мы, Справедливая Россия, не с новыми консерваторами, которые... не собираются замечать никаких проблем... Но мы и не с радикалами, для которых главная радость – поскорее разрушить «проклятый режим». Мы за эволюцию*².

Репрезентации советского прошлого в риторике ЛДПР

Тема советского прошлого в партийной идеологии Либерально-демократической партии РФ занимает существенное место, однако не столь значительное, как, например, у ее главного оппонента КПРФ, где данная проблематика является одной из базовых.

Абсолютное большинство текстов ЛДПР о советском прошлом принадлежат основателю и бессменному в течение многих лет лидеру партии В. Жириновскому, который являлся главным идеологом и главным спикером партии. Партийные активисты или полностью повторяют тезисы В. Жириновского, или описывают частные сюжеты, касающиеся данной темы (логистика организации общественного транспорта в СССР, благотворительность в

¹ Омская область: СР провела круглый стол, посвященный теме распада СССР // Справедливая Россия. – Режим доступа: <https://spravedlivo.ru/10001710> (дата посещения: 05.03.2022).

² Сергей Миронов: юбилей «перестройки» – хороший повод поговорить об уроках прошлого (2015 г.) // Справедливая Россия. – Режим доступа: <https://spravedlivo.ru/6772110> (дата посещения: 01.03.2022).

советский период и т.д.) – в любом случае авторы не выходят за рамки интерпретаций, предложенных В. Жириновским.

Основными контекстами, в которых разворачиваются сюжеты о советском прошлом, являются, как правило, памятные события (например, 100-летие окончания советско-польской войны), праздники, как общенациональные, так и профессиональные (9 Мая, 1 Мая, День строителя и т.д.), вопросы современного государственного строительства, а также политической конкуренции – дистанцирование от оппонентов и артикуляция собственной повестки.

Тематический репертуар репрезентаций советского прошлого у ЛДПР включает те же ключевые позиции, что и у других парламентских партий: Октябрьская революция 1917 г., Великая Отечественная война, Победа 1945 г., период «устойчивого развития» (1950–1970-е годы), распад Советского Союза. В качестве знаковых политических акторов предстают В. Ленин, И. Сталин, большевики.

Отношение к советскому прошлому в идеологической риторике ЛДПР двойственно и представлено двумя достаточно автономными и герметичными дискурсами. Первый, доминирующий, презентует негативный образ советского прошлого, второй, весьма скромно представленный в партийной риторике, концентрируется вокруг его положительных оценок. Двойственность вызвана разнообразием оценок разных периодов и разных проявлений советской истории.

В первом дискурсе советский период оценивается как «разрыв» уникальной этнокультурной традиции. Центральной темой этого «негативного» дискурса выступает возникновение и становление Советской системы, которая репрезентируется как социально-политическая катастрофа, уничтожение цивилизации и оптимального государственного устройства – Российской империи. Дискурсивная стратегия конструирования образа катастрофы используется ЛДПР для артикуляции своего главного идейного комплекса – Российская империя как нормативный образец политики, идеальная модель как прошлого, так и будущего.

Узловой точкой этого дискурса выступает Октябрьская революция 1917 г. как символический пролог «катастрофы», последствия которого во многом определяют и современное состояние дел в стране (*...до событий 1917 года Россия была выдающейся державой и входила в число мировых лидеров в вопросах экономи-*

ки, а сегодня государство только стремится к этому¹). Октябрьская революция в риторике ЛДПР предстает, с одной стороны, универсальным институтом (что характерно, западным), инструментом политической конкуренции и результатом рационального выбора политических акторов. В рамках инструментального подхода революция 1917 г. выступает результатом элитного сговора, спровоцированным контрэлитами (большевиками) переворотом. В такой оптике Октябрьская революция лишена уникальности, ее социально-экономические и политические контексты вытеснены за пределы дискурса, акцент делается исключительно на произволе инициаторов. Кроме того, в таком ракурсе революция 1917 г. является одним из исторических кейсов, наряду с предыдущими и последующими революциями: «цветными», «арабскими» и проч. (...в 1905 и 1917 годах были первые «оранжевые революции», организованные на зарубежные деньги²).

Вторая дискурсивная стратегия, хотя и отличается от первой акцентом на уникальность и особость Октябрьской революции, скорее продолжает ее идейный комплекс. Специфика Революции, в риторике ЛДПР, лежит в сфере социальной психологии – особенностях мотивации ключевых акторов. Кроме борьбы за власть, доминирующим мотивом контрэлита выступает русофобия, презентуемая в партийном дискурсе как иррациональная ненависть к русскому этносу и русской культуре (*ни Ленин, ни его приспешники не считали наш народ «своим»...*³). Ключевые акторы революции в рамках второй дискурсивной стратегии предстают в качестве социальной общности, отказавшейся от своей культурной среды и ее важнейшей составляющей – культурной памяти. Революция в этом контексте выступает импортированным институтом, который

¹ Жириновский заявил, что все революции отвратительны // News.ru. – 2021. – Режим доступа: <https://news.ru/vlast/zhirinovskij-zayavil-chto-vse-revolyucii-otvratitelnye/> (дата посещения: 21.02.2022).

² Соколова М. Жириновский уверен, что революция 1917 года тоже была «оранжевой» // Парламентская газета. – 2017. – 22 февраля. – Режим доступа: <https://www.pnp.ru/politics/2017/02/22/zhirinovskiy-uveren-chto-revolyuciya-1917-goda-tozhe-by-la-oranzhevoy.html> (дата посещения: 22.02.2022).

³ Исторические выводы Владимира Жириновского. Звериная русофобия // ЛДПР: газета. – 2019. – № 2 (344). – С. 4. – Режим доступа: <https://hub.ldpr.ru/media/documents/345db2e24621ade70633abe8d455057e371b3fe69f6a962f9418999162a6dc95.pdf> (дата посещения: 23.02.2022).

был использован для разрушения «генетического кода» русского этноса – национальной памяти (*После революции 1917 года большевики сделали все, чтобы заставить русских надругаться над памятью предков. Гражданская война шла не только за территории, но и за души людей... В первые годы советской власти были уничтожены многие православные кладбища. Кто мог вырасти из таких революционеров? Бандиты и уголовники*¹).

В Октябрьской революции В. Жириновский видит причины не только распада империи, становления неэффективной почти во всех смыслах советской системы, но и распада СССР в 1991 г. и даже Великой Отечественной войны (*Большевики сначала насильно уничтожили Российскую империю, потом насильно собрали ее в Советский Союз, и в итоге привели ее к политическому провалу в 1991 году; Вторая мировая война была инициирована Западом специально против Советского Союза и ее большевистской власти, расстрелявшей легитимную на протяжении целого тысячелетия власть в стране*²).

Другой значимой частью негативного дискурса о советской истории выступает институциональная структура Советского государства, которая в риторике ЛДПР рассматривается так же в основном как неэффективная. При этом ключевым, системообразующим государственным институтом в идеологическом нарративе партии предстает национально-территориальная организация.

Выбор лидерами государства определенного типа территориального устройства выступает вторым важнейшим критерием оценки их роли в истории страны. У обоих основателей советской системы (В. Ленина и И. Сталина) этот институциональный выбор – неудачный, так как он диктовался идеологами (идеей национальной независимости), а не принципами оптимальности. Нормативным идеалом в риторике В. Жириновского выступает унитарная модель.

¹ Исторические выводы Владимира Жириновского. Звериния русофобия // ЛДПР: газета. – 2019. – № 2 (344). – С. 4. – Режим доступа: <https://hub.ldpr.ru/media/documents/345db2e24621ade70633abe8d455057e371b3fe69f6a962f9418999162a6dc95.pdf> (дата посещения: 23.02.2022).

² Редакция Регионов России. Жириновский считает, что революция 1917 года только ухудшила ситуацию в стране // Регионы России. – 2017. – 21 октября. – Режим доступа: <https://www.gosrf.ru/news/32809/> (дата посещения: 25.02.2022).

Выбор, совершенный главным автором институционального дизайна советского государства, В. Лениным, – федерация с широкой автономией национальных республик, – спровоцировал будущий распад страны. Как отмечал основоположник ЛДПР, разрушив оптимальное для России унитарное устройство, союзная территориальная модель стала *имитацией союза нескольких государств, сплотившихся под красным флагом*¹.

Данная модель, по мнению В. Жириновского, имела многообразные и длительные последствия: во-первых, снижение роли русского народа в качестве историко-культурной основы для общенационального единства, во-вторых, уничтожение нациеобразующего статуса русского этноса, в-третьих, как следствие, разрушение «исконных связей» между народами, входившими в состав Российской империи.

Выбранная модель территориально-национального устройства, подкрепленная идеологическим тезисом права наций на самоопределение как антитезы царской унитарной системе, спровоцировала рост национального сепаратизма и ксенофобии по отношению к русским (*...при установлении советской власти написали новые учебники истории, советские, и там написали, что царская Россия – тюрьма народов... И они же все учились на этом, читали! Тогда к кому ненависть возрастала – к русским!*²).

Если образ В. Ленина в риторике ЛДПР предстает исключительно в негативном свете, в качестве разрушителя двух государств, Российской империи и Советского Союза, то в образе И. Сталина, скорее, доминируют осторожно-позитивные оценки. С одной стороны, И. Сталин несет ответственность за многие системные проблемы: репрессии, отказ от демократических процедур, снизивших качество госуправления, неэффективность социальной политики в отношении маргинализированных групп (инвалиды, сироты и т.д.), с другой – он признается более эффективным

¹ Жириновский В. Единая и неделимая // ЛДПР: газета. – 2019. – № 4(346). – С. 1. – Режим доступа: <https://hub.ldpr.ru/media/documents/b6b4843c6327d06fea5a9651d357e8d409d1a1cf1ec7b4b3bc58b51eb4a14edb.pdf> (дата посещения : 20.12.2021).

² Выступление В.В. Жириновского у посольства Киргизии 10.08.2021 // Сайт ЛДПР. – 2021. – 12 августа. – Режим доступа: <https://ldpr.ru/event/129232> (дата посещения: 20.12.2021).

лидером государства, хотя в риторике ЛДПР его образ лишен ореола харизмы, как в идеологии КПРФ и официальном дискурсе.

Первая составляющая позитивного облика И. Сталина – его концепция территориального устройства (хотя и невоплощенная) – национальных автономий в составе РФ. По мнению В. Жириновского: *...план И. Сталина всех включить в состав РСФСР на правах автономий... был правильным и в будущем сохранил бы единство территории*¹. И вторая составляющая – роль И. Сталина в Великой Отечественной войне и в Победе, которая позиционируется как ключевая.

Хотя в дискурсе ЛДПР доминирует негативный нарратив о Советском Союзе, все же выделяется комплекс положительных характеристик, и он достаточно стереотипен – уровень социальной защиты, мощная военная экономика, сильный внешнеполитический курс. Все эти достижения относятся к периоду «устойчивого развития» советского государства в 50-х – конце 70-х годов, который в целом признается эффективным.

И главный идейный комплекс позитивного дискурса ЛДПР – это победа во Второй мировой войне. Интерпретации Победы выступают точкой согласия, единым пространством интерпретаций для всех парламентских партий и официального дискурса (см.: [Malinova, 2021 a]). Образ Победы предстает как воплощение героизма и подвига советского народа, момент общенационального единения, основа национальной политики памяти. Именно в этом контексте Советский Союз репрезентируется как «великая держава», создавшая макрополитическую общность «многонациональный советский народ».

В «героическом» подходе ко Второй мировой войне и к Победе историческое прошлое и культурная память, во-первых, отождествляются, а во-вторых, рассматриваются как оберегаемый символический ресурс, любые интерпретации которого расцениваются как кощунственные (*...необходимо ...навсегда сохранить*

¹ Жириновский В. Единая и неделимая // ЛДПР: газета. – 2019. – № 4 (346). – С. 2. – Режим доступа: <https://hub.ldpr.ru/media/documents/b6b4843c6327d06fea5a9651d357e8d409d1a1cf1ec7b4b3bc58b51eb4a14edb.pdf> (дата посещения: 20.12.2021).

² См. также: Малинова О. Память о войне: как великая Победа стала «нашим всем» и чем это грозит // РБК. – 2016. – 6 мая. – Режим доступа: <https://www.rbc.ru/opinions/society/06/05/2016/572b1b209a794723991b17bb> (дата посещения: 13.03.2022).

в сердце и в памяти незабываемый подвиг... всего многонационального советского народа. Именно наш народ, не жалея... самой жизни, ковал Великую победу и обеспечил нам, ныне живущим, ... мирное небо над головой. Сегодня наша общая задача – бережно хранить эту память, не позволяя никому исказить великое историческое наследие великой державы, очернять или даже просто ставить под сомнение подвиг предков¹).

Трансформация «культа Победы» в «гражданскую религию» превращает победу, по мнению российского историка К. Пахалюка², в «символическую ренту» – возможность извлекать разнообразные выгоды из эксплуатации темы. Так данная проблематика предоставляет ЛДПР дополнительную возможность акцентировать профилирующее идеологическое измерение партии – роль этнокультурной общности «русский народ» в историческом и современном процессе. Победа в войне выступает основой для национальной идентичности, в том числе современной России – именно в этой плоскости осуществляется историческая и культурная преемственность советского народа и современных россиян (*Русская армия, которая была всегда русской, начиная от Пскова и Новгорода, выполняла самую благородную роль... самое мощное событие в истории человечества... – это наша война против немцев!.. Конечно, это была советская армия, но еще через 50 лет слово «советский» окончательно забудут, и дети будут спрашивать – что такое «советский»?*³).

Кроме того, что нарратив о советском прошлом позволяет ЛДПР интенсивнее артикулировать основные программные тезисы, он также выступает важным инструментом политической борьбы с главным оппонентом партии – КПРФ. Потребность в категоричном дистанцировании от Компартии объясняется схожестью

¹ Ярослав Нилов принял участие в акции «Сирень памяти» // ЛДПР. – Режим доступа: <https://ldpr.ru/event/133171> (дата посещения: 19.12.2021).

² См.: Пахалюк К. К вопросу о политизации памяти о Великой Отечественной войне в современной Европе // РСМД: Российский Совет по международным делам. – 2022. – Режим доступа: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/k-voprosu-o-politizatsii-pamyati-o-velikoy-otechestvennoy-voynе-v-sovremennoy-evrope/> (дата посещения: 24.02.2022).

³ Жириновский В. Выступление на художественно-исторической реконструкции, посвященной 80-летию начала ВОВ // ЛДПР. – Режим доступа: <https://ldpr.ru/event/123324> (дата посещения: 19.12.2021).

многих позиций: обе партии парламентские, с давней историей политического представительства, обе позиционируют себя как «настоящую» оппозицию, сходятся по многим пунктам критики действующей власти (необходимость трансформации политической и социальной сфер, пенсионная реформа и т.д.), ориентированы на похожую по некоторым характеристикам целевую группу (россияне среднего социального и образовательного статуса)¹ и обе в качестве одной из профилирующих тем используют патриотизм.

ЛДПР позиционирует себя как главного «хранителя» подлинной исторической памяти – оплота патриотизма. КПРФ, напротив, в риторике ЛДПР предстает сознательным нарушителем принципов объективности для укрепления электоральной базы, манипулятором, искажающим исторические реалии и провоцирующим таким образом социальные конфликты (*Люди в большинстве своем о прошлом предпочитают помнить хорошее, забывают плохое, что было при КПСС, поэтому спустя 50 лет они снова голосуют за коммунистов... коммунисты этим пользуются. А когда люди это поймут, снова забурлит Пушкинская площадь в Москве, будут задержания, снова Западу дадут возможность заявить, что в России нарушены права человека. А те, кто явился катализатором этого процесса, отойдут в сторону вместе с красным флагом*²).

Кроме того, КПРФ предстает в риторике ЛДПР институциональным и идейным преемником советской системы, и, соответственно, одним из ключевых виновников распада советского государства.

* * *

Таким образом, дискурс о советском у ЛДПР и «Справедливой России» стилистически и тематически неоднороден, сочетает противоречивые, порой полярные оценки – «великая держава» и «государство, созданное бандитами и мародерами». В риторике «Справедливой России» представлены как негативные, так позитивные черты

¹ См.: ВЦИОМ: База данных Roper Center, Материал архивов / Массив данных 01.08 // ВЦИОМ. – 2022. – 31 августа. – Режим доступа: https://bd.wciom.ru/baza_dannykh_roper_center/ (дата посещения: 10.01.2022).

² По результатам выборов ЛДПР в тройке лидеров // Ваш город. ЛДПР Кузбасс. – 2021. – Режим доступа: <https://vashgorod.ru/post1296365> (дата посещения: 15.11.2022)

советского прошлого с тенденцией в последние годы к уменьшению количества первых. Среди позитивных черт отмечается, в первую очередь, социальная направленность советского строя.

В риторике ЛДПР в основном доминирует негативная репрезентация советской системы и ее институтов, позитивный образ, как и у представителей «Справедливой России», возникает в нарративах, посвященных Великой Отечественной войне и Победе.

Проведенный анализ показал, что на использование образа советского прошлого в политической риторике обеих партий влияет история их возникновения и роль в политической системе России. Дискурс о советском выступает платформой для презентации программных положений партии и является инструментом партийной самоидентификации. Обе партии позиционируют себя как оппозиционные парламентские, однако их оппозиционная роль при существующем политическом режиме в значительной степени ограничена. Деля сравнительно небольшую «оппозиционную» нишу, эти партии используют отсылки к советской тематике в первую очередь для дистанцирования от основной соперницы в этой сфере – партии – наследницы КПРФ.

В то же время в текстах представителей «Справедливой России», первоначально создававшейся как потенциальная системная альтернатива «Единой России», обращение к советскому прошлому, прежде всего к сюжетам, связанным с социальной политикой, используется для противопоставления себя «партии власти» и либеральным силам, а отсылки к сюжетам, посвященным Октябрьской революции, – несистемной оппозиции.

Е.Yu. Meleshkina, O.A. Tolpygina *
Using images of the Soviet past in the rhetoric
of “Just Russia” and the Liberal Democratic Party

Abstract. The article examines the appeal to the Soviet past in the rhetoric of two Russian parliamentary political parties: «Just Russia» and LDPR. The authors

* **Meleshkina Elena**, Institute of scientific information for social sciences of the Russian academy of sciences (INION RAN) (Moscow, Russia), e-mail: elenameleshkina@yandex.ru; **Tolpygina Olga**, Samara National Research University (Samara, Russia); Institute of scientific information for social sciences of the Russian academy of sciences (INION RAN) (Moscow, Russia), e-mail: olga.antol@gmail.com

analyze the narratives used in the discourse of these parties, the goals of appealing to the Soviet heritage and the influence of the characteristics of the parties on their rhetoric.

The research was conducted on the basis of the texts published on the official websites of the parties. The authors highlight the main speakers of the party addressing to the image of the Soviet past, the volume of references to the Soviet past in the texts, the reasons of mentioning the Soviet past, events and persons to whom the authors refer, the characteristics of the assessment of the past, the use of the image of the past as a tool of identification and self-identification.

The study revealed the stylistic and thematic heterogeneity and inconsistency of discourses about the Soviet in the rhetoric of «Just Russia» and LDPR. The LDPR rhetoric is mainly dominated by the negative representation of the Soviet system. The positive references prevail in the texts of representatives of «Just Russia». A positive image of the Soviet appears in the narratives of the LDPR in the context of the Great Patriotic War and Victory. In addition, there is another frequently mentioned topic in the texts of «Just Russia» – the social achievements of the Soviet Union. The parties use the discourse of the Soviet past to present their program provisions. They also utilize it as an instrument of party self-identification and a means of distancing themselves from their main political opponent – the Communist Party, and in the case of «Just Russia» from the «party of power», liberal political actors and non-systemic opposition.

Keywords: USSR; Soviet past; political parties of Russia; LDPR; Just Russia; political rhetoric; political discourse.

For citation: Meleshkina E. Yu., Tolpygina O.A. Using images of the Soviet past in the rhetoric of “Just Russia” and the Liberal Democratic Party. *Political science (RU)*. 2023, N 1, P. 92–112. DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2023.01.04>

References

- Gavrilova M.V. *Analysis of the programs of political parties of the early XX and XXI centuries (Linguistic Aspect)*. St. Petersburg: Nevskii institut jazyka i kultury, 2011, 243 p. (In Russ.)
- Gelman V. Ya. *From fire to fire: Russian politics after the USSR*. St. Petersburg: BHV-Petersburg, 2013, 310 p. (In Russ.)
- Golosov G.V. *Autocracy or loneliness of power*. St. Petersburg: Publishing House of the European University, 2019 a, 160 p. (In Russ.)
- Golosov G.V. Election integrity and voter turnout under authoritarianism. *Political science (RU)*. 2019 b, N 1, P. 67–89. (In Russ.)
- Golosov G., Tkacheva T. United Russia's primaries and the strength of political machines in the regions of Russia: Evidence from the 2016 Duma elections. *Europe-Asia studies*. 2019, Vol. 71, N 5, P. 824–839.
- Gunther R., Diamond L. Species of political parties: A new typology. *Party politics*. 2003, Vol. 9, N 2, P. 167–199.
- Malinova O.Yu. Framing the collective memory of the 1990 s as a legitimization tool for Putin's regime. *Problems of post-communism*. 2021 a, Vol. 68, N 5, P. 429–441.

- Malinova O.Yu. Framing the memory of the recent past: The competing narratives of the constitutional crisis of 1993. *National research university Higher School of Economics. Series WP BRP «Basic research program»*. 2021 b, N 84/PS/2021.
- Malinova O.Yu. Temporality and other properties of the symbolic in politics. *Simvolicheskaja politika*. 2014, Iss. 2, P. 5–17. (In Russ.)
- Meleshkina E.Yu., Fomin I.V. Using images of the Soviet past in the discourse of the United Russia and CPRF. *Politeia*. 2022, N 3, P. 80–104. (In Russ.)
- Mukhametov R.S. «Just Russia» and power: stages of relationship development. *Studia humanitatis*. 2015, N 3, P. 7. (In Russ.)
- Melville A. Neo-conservatism as national idea for Russia? In: Cucciolla R.M. (ed.). *State and political discourse in Russia*. Rome: Reset-Dialogues on Civilizations, 2017, P. 146–160.
- Miskimmon A., O'Loughlin B., Roselle L. *Strategic narratives. Communication power and the new world order*. Abingdon: Routledge, 2013, 240 p.
- Panebianco A. *Political parties. Organization and power*. Cambridge: Cambridge university, 1989, 336 p.
- Reisigl M. The discourse-historical approach. *The Routledge handbook of critical discourse studies*. London: Routledge, 2017, P. 44–59.
- Travin D., Gelman V., Marganiya O. *The Russian path: Ideas, interests, institutions, illusions*. Stuttgart: ibidem-Verlag, 2020, 227 p.
- Wodak R. The discourse-historical approach. *Methods of critical discourse analysis*. London: SAGE, 2001, P. 63–94.

Литература на русском языке

- Гаврилова М.В. Анализ программ политических партий начала XX и XXI веков (лингвистический аспект). – СПб.: Невский ин-т яз. и культуры, 2011. – 243 с.
- Гельман В.Я. Из огня да в полымя: российская политика после СССР. – СПб.: БХВ-Петербург, 2013. – 310 с.
- Голосов Г.В. Авторитария, или Одиночество власти. – СПб.: Изд-во Европейского ун-та, 2019 а. – 160 с.
- Голосов Г.В. Честность выборов и явка избирателей в условиях авторитаризма // Политическая наука. – 2019 б. – № 1. – С. 67–89.
- Малинова О.Ю. Темпоральность и другие свойства символического в политике // Символическая политика: Сб. науч. тр. – М.: ИНИОН РАН. Вып. 2: Споры о прошлом как проектирование будущего, 2014. – С. 5–17.
- Мелешкина Е.Ю., Фомин И.В. Использование образов советского прошлого в дискурсе партии «Единая Россия» и КПРФ // Полития. – 2022. – № 3. – С. 80–104.
- Мухаметов Р.С. «Справедливая Россия» и власть: этапы развития отношений // Studia Humanitatis. – 2015. – № 3. – С. 7.

О.Ю. МАЛИНОВА, Н.В. КАРПОВА*

**ДЕПУТАТЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ
КАК АКТОРЫ РОССИЙСКОЙ ПОЛИТИКИ ПАМЯТИ:
НА ПРИМЕРЕ ТРАНСФОРМАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО
ЗАКОНА «О ДНЯХ ВОИНСКОЙ СЛАВЫ
И ПАМЯТНЫХ ДАТАХ РОССИИ»¹**

Аннотация. Статья дополняет литературу, посвященную ключевым акторам российской политики памяти, – публичной деятельности, направленной на продвижение определенных представлений о коллективном прошлом.

На примере трансформации Федерального закона «О днях воинской славы и памятных датах России» (№ 32-ФЗ от 13 марта 1995 г.) авторы анализируют роль депутатов Государственной думы Федерального собрания РФ в формировании инфраструктуры коммеморации исторического прошлого. Выбор данного кейса определяется ролью рассматриваемого закона в формировании официаль-

* **Малинова Ольга Юрьевна**, доктор философских наук, профессор, профессор Департамента политики и управления Факультета социальных наук, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»; главный научный сотрудник Отдела политической науки, Институт научной информации по общественным наукам (ИНИОН) РАН (Москва, Россия), e-mail: omalinova@hse.ru; **Карпова Наталья Валентиновна**, магистр политических наук, Национальный исследовательский институт «Высшая школа экономики» (Москва, Россия), e-mail: natalia.v.karpova@gmail.com

¹ Статья подготовлена в рамках проекта «Основные тенденции трансформации мемориальной культуры и коммеморативных практик в России (конец 2010-х – начало 2020-х годов): комплексный междисциплинарный анализ» (государственный номер 122101100024–8), реализуемого в Институте научной информации по общественным наукам РАН по итогам отбора научных проектов, поддержанных Министерством науки и высшего образования РФ и Экспертным институтом социальных исследований.

DOI: 10.31249/poln/2023.01.05

ного памятного календаря. История многочисленных поправок позволяет проследить борьбу парламентских партий и фракций за интерпретацию коллективного прошлого в меняющемся политическом контексте.

Материалами для анализа послужили многочисленные редакции Федерального закона «О днях воинской славы и памятных датах России», доступные в базе «Гарант», информация о законопроектах и стенограммы заседаний, размещенные на официальном сайте Государственной думы ФС РФ. В статье прослеживается трансформация закона с 1995 по 2022 г., характеризуются мнемонические повестки парламентских партий, связанные с актуализацией определенных типов исторических событий, выделяются особенности поведения депутатов в качестве мнемонических акторов, которые вынуждены действовать с учетом императивов электоральной борьбы и партийных идеологий.

Ключевые слова: политика памяти в России; коммеморация; социально-культурная инфраструктура коллективной памяти; дни воинской славы; памятные даты; Государственная дума; мнемонический актор.

Для цитирования: Малинова О.Ю., Карпова Н.В. Депутаты Государственной думы как акторы российской политики памяти: на примере трансформации Федерального закона «О днях воинской славы и памятных датах России» // Политическая наука. – 2023. – № 1. – С. 113–138. – DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2023.01.05>

Прошлое – это символический ресурс, который повсеместно используется в политических целях. Этим определяется исследовательский интерес к политике памяти – публичной деятельности государства и других институтов и групп, направленной на продвижение определенных представлений о коллективном прошлом. Поскольку политика памяти не что иное, как сеть взаимодействий, в ее изучении заметную роль играет акторно-ориентированный подход, фокусирующий на (взаимо)действиях мнемонических акторов, т.е. «политических сил, заинтересованных в специфической интерпретации прошлого» [Twenty years... , 2014, p. 4]. Как правило, речь идет не о прошлом вообще, а о конкретных событиях или исторических фигурах, т.е. продвижении «специфических интерпретаций», что связано с конкретной мнемонической повесткой.

Теоретически в роли мнемонических акторов могут выступать и институты, и группы, и индивиды. Однако чтобы та или иная интерпретация прошлого не просто стала известной значимой части общества, но и оказалась принята ею, превратилась в *миф* – упрощенный, эмоционально нагруженный нарратив, воспринимаемый как нечто «самоочевидное», – требуются ресурсы, которыми располагают далеко не все мнемонические акторы. Продви-

жение «специфических интерпретаций прошлого» связано с их закреплением в социально-культурной инфраструктуре памяти – праздниках, памятниках, музеях, мемориалах, выставках, книгах, фильмах, публичных ритуалах и т.п. [Autry, 2013; Krzyżanowska, 2016; Kalinina, 2017; Wijermars, 2019; Курилла, 2018], отражением в школьных учебниках [Brandenberger, 2009; Kaplan, 2009], а иногда – и с законодательным регулированием публичных высказываний о конкретных событиях [Korosov, 2018]. Значимость ресурсного фактора побуждает исследователей политики памяти уделять особое внимание институциональным акторам, у которых есть и мотивы, и возможности для систематического продвижения «специфических интерпретаций прошлого».

Многие работы, рассматривающие российскую политику памяти в логике акторно-ориентированного подхода, фокусируются именно на таких акторах. Предметом изучения стала деятельность президентов России и созданных по их распоряжениям комиссий [Liñán, 2012; Малинова, 2016, 2019; Gjerde, 2015; Edele, 2017; Kolstø, 2019], Министерства иностранных дел РФ [Пахалюк, 2018], некоторых политических партий [Kalashnikov, 2017], Русской православной церкви [Torbakov, 2014; Laruelle, 2018; Bogumił, Łukaszewicz, 2018; Аникин, 2021], Российского исторического общества и Российского военно-исторического общества [Лапин, 2020], экспертных сообществ [Миллер, 2013; Малинова, 2019] и др. Настоящая статья дополняет литературу, посвященную ключевым акторам российской политики памяти, анализируя решения законодательной власти. Сосредоточившись на многочисленных изменениях в Федеральном законе «О днях воинской славы и памятных датах России» (№ 32-ФЗ от 13 марта 1995 г.), мы проследим роль депутатов Государственной думы (далее – ГД) в формировании инфраструктуры коммеморации исторического прошлого. Хотя это не единственный акт законодательной власти, регулирующий сферу «памяти» об историческом прошлом, он заслуживает специального анализа, во-первых в силу своей роли в формировании официального памятного календаря, а во-вторых – потому, что история изменения данного закона позволяет проследить борьбу парламентских партий и фракций за интерпретацию коллективного прошлого в меняющемся политическом контексте. Основной ареной этой борьбы служит нижняя палата Федерального собра-

ния РФ, где и разворачиваются споры о дополнении и редактировании списка памятных дат.

Материалами для нашего анализа послужили многочисленные редакции Федерального закона (далее – ФЗ) «О днях воинской славы и памятных датах России», доступные в базе «Гарант», информация о законопроектах и стенограммы заседаний, и размещенные на официальном сайте Государственной думы ФС РФ. Опираясь на эти материалы, мы проследим историю трансформации закона о днях воинской славы, проанализируем особенности мнемонических повесток парламентских партий и попытаемся выделить специфические паттерны политического использования прошлого депутатами Думы.

**Федеральный закон «О днях воинской славы
и памятных датах России» как инструмент формирования
инфраструктуры коммеморации исторического прошлого:
1995–2005 гг.**

Коммеморации – публичные акты «вспоминания» и (пере)осмысления исторических событий и фигур в современном контексте¹ – наиболее очевидное проявление политики памяти. Публичное вспоминание прошлого подчинено календарной логике. Праздники и памятные даты, учреждаемые в честь наиболее важных исторических событий, служат ежегодными напоминаниями о них. Они способствуют формированию особых практик празднования или почитания памяти, публичных и частных [Лаврикова, 2012; Ефремова, 2014]. И хотя не все памятные даты связаны с устойчивыми коммеморативными ритуалами, сам факт их номинации создает предпосылку для ежегодной реактуализации соответствующего исторического события. Важно уточнить, что закрепление памятной даты не предопределяет, кем и как именно

¹ Коммеморация может иметь разную модальность: она необязательно является актом торжества, предполагающим отмечание / празднование – она также может служить актом скорби / почитания памяти мертвых. Этим обусловлено заимствование иноязычного термина: в русском языке нет общего понятия для обозначения разных модальностей коллективного «вспоминания» прошлого [Малинова, 2017]. Впрочем, некоторые коллеги настойчиво внедряют термин «памятование».

она будет использоваться: «вспоминание прошлого, тем более коллективное – это всегда политический процесс» [Twenty years... , 2014, p. 3], в котором есть место для символической конкуренции [Малинова, 2017]. Тем не менее семантика номинируемого события во многом задает спектр возможностей для его политического использования.

Рассматриваемый Федеральный закон – не единственный инструмент формирования национального календаря дат, заслуживающих коммеморации. Наиболее важным элементом национального календаря дат, устанавливаемого рассматриваемым законом, являются государственные праздники – нерабочие праздничные дни, устанавливаемые Трудовым кодексом. Интересующие нас дни воинской славы и памятные даты праздниками в строгом смысле слова не являются – это рабочие дни. Однако закон предусматривает проведение в такие даты торжественных мероприятий в войсках, а по памятным датам – публичных мероприятий, финансирование которых осуществляется из федерального бюджета. Это побуждает чиновников планировать подобные мероприятия (как правило, по случаям круглых дат) и порождает необходимость за них отчитываться. Кроме того, события, включенные в государственный коммеморативный календарь, неизменно привлекают внимание СМИ.

Также существуют профессиональные «дни», которые иногда связаны с историческими поводами. Они вводятся указами президента, приказами министерств или существуют на основе советских нормативных актов. Некоторые из ныне действующих памятных дат были установлены российскими органами государственной власти, действовавшими до принятия нынешней Конституции: например, День памяти жертв политических репрессий 30 октября, учрежденный в октябре 1991 г. постановлением Верховного Совета РСФСР, или День памяти и скорби 22 июня (он был установлен в 1996 г. указом президента Б.Н. Ельцина и в 2007 г. добавлен в рассматриваемый ФЗ в качестве памятной даты). Таким образом, современный календарь праздников и памятных дат – результат решений разных властных субъектов, принятых в разных политических контекстах.

Федеральный закон «О днях воинской славы и памятных датах» занимает в этом ряду особое место, поскольку он формируется законодательной властью – единственной ветвью власти,

основанной на партийном представительстве, – посредством относительно публичных процедур. Анализ документов, отражающих работу над этим законом и многочисленными поправками к нему, позволяет увидеть особенности поведения депутатов в качестве мнемонических акторов, которые вынуждены действовать с учетом императивов электоральной борьбы и партийных идеологических повесток.

Рассматриваемый ФЗ был инициирован в 1994 г. Комитетом ГД по геополитике, большинство в котором (7 из 12) составляли депутаты от ЛДПР¹. Законопроект, первоначально именовавшийся «Законом о викториальных днях», в полной мере отражал национал-патриотические установки ЛДПР, годом раньше оказавшейся лидером выборов в думу по партийным спискам. Авторы законопроекта предлагали возродить традицию викториальных дней, существовавшую в России до революции. В первоначальный проект были включены 11 дат, связанных с победами русского оружия, которые отмечались в Российской империи. По итогам прений термин «викториальные дни» был заменен на русский аналог – «дни воинской славы»² (далее – ДВС). Их список был дополнен шестью датами, относившимися к советскому периоду (см. табл. 1 в Приложениях). Пять из них были посвящены памяти о Великой Отечественной войне:

- День Победы советского народа в Великой Отечественной войне 1941–1945 годов (9 мая 1945 г.);
- начало контрнаступления под Москвой (5 декабря 1941 г.);
- снятие блокады города Ленинграда (27 января 1944 г.)³;
- победы в битвах под Сталинградом (2 февраля 1943 г.) и Курском (23 августа 1943 г.).

¹ Постановление Государственной думы Федерального собрания РФ «О составе Комитета Государственной Думы по вопросам геополитики и об изменениях в составах Комитета Государственной Думы по международным делам и Комитета Государственной Думы по законодательству и судебной-правовой реформе» от 21 января 1994 года, № 44-ГД. – Режим доступа: <https://docs.cntd.ru/document/901108732> (дата посещения: 16.11.2022).

² Стенограмма заседания 15 декабря 1994 г. // База данных «Стенограммы заседаний Государственной Думы». – Режим доступа: <http://pda.transcript.duma.gov.ru/node/3119/> (дата посещения: 16.11.2022).

³ Название этого памятного дня позже менялось.

Шестой датой стало 23 февраля. Изначально этот ДВС был утвержден с формулировкой «День победы Красной армии над кайзеровскими войсками Германии (1918 год) – Дня защитников Отечества», но в 2006 г. он стал «Днем защитника Отечества». Таким образом, связь с историческим событием, некогда служившим основанием для коммеморации, была разорвана.

Принятый 10 февраля 1995 г. Думой и подписанный 13 марта того же года президентом Б.Н. Ельциным Федеральный закон «О днях воинской славы (победных днях России)» привносил новое измерение в политику памяти, которая в тот период определялась яростными дискуссиями между демократами и коммунистами по поводу переоценки советского прошлого [Smith, 2002]. Новый закон вводил в репертуар актуализированного прошлого события имперской истории. Хотя столь явный фокус на славное имперское прошлое вряд ли импонировал Ельцину, предложение ЛДПР не было для него неприемлемым – ведь «восстановление связи времен», разорванной в годы Советской власти, тоже было частью его мнемонической повестки [Малинова, 2016]. В ходе обсуждения законопроект, «возвращавший» забытое прошлое, оказался дополнен событиями, которые вряд ли могли вызвать возражения, поскольку, будучи частью советского военно-исторического канона, они были привычны и понятны публике.

Следует отметить, что механическое включение в список дореволюционных «викториальных дат» привело к некоторым хронологическим неточностям. Как известно, разница между григорианским календарем, принятым в Западной Европе в 1582 г., а в России – в 1918 г., с течением времени нарастает. По этой причине установленные законом дни воинской славы несколько отличаются от датировки соответствующих событий, принятых в исторической науке: для всех событий, включенных в первую редакцию закона, разница между старым и новым стилем составляет 13 дней. Это справедливо для XX–XXI вв., однако для событий XVIII–XIX вв. разница должна составлять 11 и 12 дней. Что же касается Ледового побоища и Куликовской битвы, они и вовсе произошли до григорианской реформы календаря.

В дальнейшем дело с профессиональной экспертизой законопроектов отчасти удалось наладить: во всяком случае, День воинской славы, учрежденный в 2012 г. в память о Чесменском сражении, и памятный День принятия Крыма, Тамани и Кубани в

состав Российской империи, введенный в 2018 г., установлены с учетом разницы в 11 дней, что соответствует правилам исторической хронологии. Правда, дата начала работы Государственной думы – 27 апреля, также введенная в 2012 г., указана так, как если бы событие произошло по григорианскому календарю (тогда как на тот момент действовал юлианский). Наконец, для некоторых памятных дней нет точных исторических дат. Например, добавленный в закон в 2010 г. День крещения Руси отмечается в день памяти святого равноапостольного великого князя Владимира.

Вплоть до 2004 г. ФЗ, принятый в 1995 г., оставался в неизменном виде: попытки дополнить список дней воинской славы, предпринятые депутатами второго и третьего созывов, успехом не увенчались. Зато Дума четвертого созыва, большинство в которой получила созданная к тому времени «Единая Россия» (далее – ЕР), занялась корректировкой коммеморативного календаря решительно и эффективно. В 2004–2005 гг. в связи с разработкой нового Трудового кодекса произошли изменения в календаре праздников: 7 ноября, к тому времени – День согласия и примирения, а также 12 декабря – День Конституции – были исключены из списка нерабочих праздничных дней, и учрежден новый праздник – День народного единства, приуроченный к 4 ноября. Чтобы компенсировать символические потери, решили прибегнуть к поправкам в ФЗ о днях воинской славы. В результате поправок, которые принимались в три приема, в августе и декабре 2004 г. и в июле 2005 г., в закон оказалась добавлена еще одна категория дат – «памятные дни» (далее – ПД), и его название приобрело современный вид – ФЗ «О днях воинской славы и памятных днях России».

Утратившие праздничный статус даты были включены в список памятных дней, для которого в законе создали специальную статью 1.1: 7 ноября – в качестве Дня Октябрьской революции 1917 г., 12 декабря – в качестве Дня Конституции Российской Федерации. Для солидности в ту же статью включили еще три даты, выбранные по очевидно разным основаниям – День российского студенчества (25 января), День космонавтики (12 апреля) и День солидарности в борьбе с терроризмом (3 сентября) (см. табл. 2 в Приложениях).

Изменения произошли и в составе дней воинской славы. День освобождения Москвы силами народного ополчения под руководством Кузьмы Минина и Дмитрия Пожарского от польских

интервентов (1612), который в редакции 1995 г. был приурочен к 7 ноября, был исключен. Вместо него был добавлен День народного единства – 4 ноября. Таким образом, эта дата оказалась и праздником, и днем воинской славы (как и 9 Мая). Правда, 7 ноября из списка дней воинской славы не исчезло: была учреждена новая памятная дата – День проведения военного парада на Красной площади в городе Москве в ознаменование 24 годовщины Великой Октябрьской социалистической революции (1941).

**Поправки в ФЗ «О днях воинской славы
и памятных датах России» как инструмент
символической борьбы: 2006–2022 гг.**

Попытки изменить закон, добавляя в него новые даты или меняя формулировки коммеморации для уже принятых, имели место во всех созывах Думы. Правда, не все они были результативны. Поскольку учреждение ДВС и ПД не столь затратно, как введение праздников, усовершенствование данного ФЗ дает депутатам удобную возможность для продвижения партийных мнемонических повесток. Стенограммы заседаний ГД позволяют проследить перипетии символической борьбы за изменение конфигурации актуализированного прошлого (см. табл. 3 в Приложениях).

Несомненным лидером по количеству обсуждавшихся поправок и контрпоправок является тема окончания Второй мировой войны / победы над Японией. На разных этапах эту дату настойчиво продвигали, с одной стороны, коммунисты, стремившиеся возродить советскую традицию¹ и подчеркнуть роль Красной армии, с другой – депутаты с Дальнего Востока, где тема войны с Японией существенна для региональной памяти. В свою очередь, «партия власти» поддерживала эту тему в той мере, в какой она была связана с официальной мнемонической повесткой: исторический нарратив, который Россия отстаивает на международных аренах, подчеркивает роль СССР в качестве страны, победившей во Второй мировой войне. Вместе с тем педалирование темы победы над

¹ Указом Президиума Верховного Совета СССР от 2 сентября 1945 г. следующий за днем подписания капитуляции день – 3 сентября – был объявлен праздником победы над Японией. До 1947 г. этот день был нерабочим.

Японией в периоды улучшения двусторонних отношений (или надежд на таковое) казалось нежелательным. Таким образом, предметом символической борьбы является, с одной стороны, объект коммеморации – победа над милитаристской / империалистической Японией (по аналогии с победой над нацистской Германией), или окончание Второй мировой войны, а с другой – дата: 2 сентября (когда была подписана капитуляция Японии, положившая конец Второй мировой войне) или 3 сентября (дата, восходящая к указу Президиума Верховного Совета СССР, который формально не был отменен). Дело усугубляется и тем, что в текст закона, обновленный в 2005 г., 3 сентября было введено в качестве ПД – Дня солидарности в борьбе с терроризмом, хронологически связанного с трагедией в Беслане в 2004 г.

Мнемоническая борьба за ДВС / ПН 2 / 3 сентября ведется с переменным успехом. В 1998 г. поправка о включении в закон «Дня победы над Японией – 3 сентября», исходившая от депутатской группы «Народовластие», была принята Думой в 1998 г., но отклонена президентом по причине несогласия с датой (Ельцин настаивал на 2 сентября¹). В 2001 г. предложение сделать 3 сентября «Днем разгрома советскими войсками Квантунской группировки войск милитаристской Японии», внесенное представителем Агропромышленной депутатской группой, избранным по списку КПРФ, после обсуждения в Думе было отозвано для доработки. Лишь в 2010 г. соответствующий ДВС был учрежден по предложению ЕР, но в формулировке «2 сентября – День окончания Второй мировой войны (1945 год)». По словам представителя ЕР, данная поправка «узаконивает юридически» факт нашего участия во Второй мировой войне в соответствии с решениями Ялтинской конференции².

Коммунисты протестовали против вышеуказанной поправки, доказывая, что «этот день всегда назывался Днём победы Советского Союза над милитаристской Японией», предложение же ЕР

¹Справку см.: Стенограмма заседания Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 16 мая 2001 г. – Режим доступа: <http://transcript.duma.gov.ru/node/1955/> (дата посещения: 13.11.2022).

²Стенограмма заседания Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 7 июля 2010 г., № 174 (1147) // База данных «Стенограммы заседаний Государственной Думы». – Режим доступа: <http://pda.transcript.duma.gov.ru/node/88/> (дата посещения: 13.11.2022).

«попахивает конъюнктурой» и отражает то, что «выгодно кому-то на Западе»¹. В дальнейшем фракция КПРФ еще трижды предпринимала попытки изменить дату и название этого ДВС. В 2011 г. и 2017 г. это не удалось. А в 2020 г., в преддверии празднования 75-летия Победы, предложение коммунистов было поддержано, но только в части даты: ДВС была перенесена на 3 сентября², но слова про победу над Японией в определение коммеморируемого события включены не были. Тем самым был пополнен список хронологических недоразумений, заключающихся в законе: как известно, формальная капитуляция Японии, принимаемая за дату окончания Второй мировой войны, была подписана 2 сентября 1945 года в 9:02 по токийскому времени на борту американского линкора «Миссури». Однако история борьбы за данный ДВС на этом не закончилась: как сообщается на сайте ГД, 26 июня 2022 г. группа депутатов во главе с председателем Комитета по обороне Андреем Картаполовым (ЕР) внесла законопроект о переименовании Дня воинской славы 3 сентября в День победы над милитаристской Японией и окончания Второй мировой войны³. На момент написания статьи эта поправка еще не рассматривалась ГД.

Одним из немногих случаев, когда инициатива о поправках в ФЗ о днях воинской славы и памятных датах открыто исходила от президента, стало добавление в 2009 г. памятной даты «15 февраля – День памяти о россиянах, исполнявших служебный долг за пределами Отечества». Законопроект был внесен Комитетом ГД по обороне во исполнение решения Президента РФ и поручения Правительства. Идея исходила от ветеранов войны в Афганистане, обратившихся с этим предложением к президенту Д.А. Медведеву. Дата была увязана с выводом советских войск из Афганистана.

¹ Стенограмма заседания Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 7 июля 2010 г., № 174 (1147) // База данных «Стенограммы заседаний Государственной Думы». – Режим доступа: <http://pda.transcript.duma.gov.ru/node/88/> (дата посещения: 13.11.2022).

² На эту дату планировались большие торжества в КНР, где победа над Японией также отмечается 3 сентября. Однако пандемия COVID-19 не позволила этим планам реализоваться.

³ День воинской славы 3 сентября предложено переименовать в День победы над милитаристской Японией и окончания Второй мировой войны // Сайт Государственной Думы Федерального Собрания РФ. – Режим доступа: <http://duma.gov.ru/news/54709/> (дата посещения: 13.11.2022).

Хотя само по себе предложение узаконить день памяти воинов-интернационалистов возражений не вызвало, выбор даты спровоцировал большую дискуссию. Коммунистов смущало, что поводом для коммеморации станет не победа, а поражение; они предлагали «посмотреть и выбрать действительно ту дату, которая олицетворяла бы и славу русских полководцев, и силу русского оружия и русского духа»¹. Справедливороссы предложили заодно отменить решение Съезда народных депутатов СССР от 24 декабря 1989 г., осуждающее ввод советских войск в Афганистан².

Полномочный представитель правительства в ГД О.В. Логинов заметил, что пересмотр этого решения «требует определенной политической инициативы», каковая в данный момент отсутствует, но при этом подчеркнул, что введение советских войск в Афганистан было «жестом высокой гуманности», и что «российские люди могут гордиться своей советской историей»³. В ответ на это В.В. Жириновский произнес эмоциональную речь, призывая осудить всех руководителей, от Екатерины II до Брежнева, которые «послали ни за что погибать русских солдат». На словах: «никуда никого посылать не надо было. И жить для себя, для России...» — ему отключили микрофон⁴. Несмотря на бурный характер дискуссии, продемонстрировавшей, сколь трудно договориться о значении недавнего прошлого, законопроект был поддержан практически единогласно (при двух голосах против). В 2013 г. ЕР внесла предложение переименовать ПД 15 февраля в «День ветерана боевых действий», но оно не было принято.

Судьба ДВС и ПД, включенных в закон, сложилась поразному: одни даты «прижились» и стали основанием для регулярных общественных ритуалов (например, 15 февраля — традиционный день памяти не только для «афганцев», но и для ветеранов иных военных конфликтов), о других напоминают лишь флаги, вывешиваемые в соответствии с требованиями закона, да дежурные репортажи СМИ.

¹ Стенограмма заседания Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 4 декабря 2009 г., № 127 (1100) // Стенограммы заседаний Государственной Думы. — Режим доступа: <http://pda.transcript.duma.gov.ru/node/233/> (дата посещения: 13.11.2022).

² Там же.

³ Там же.

⁴ Там же.

Некоторые же инициативы оказались по достоинству оценены со временем, например, День Героев Отечества. Он был включен в список ПД в 2007 г. по инициативе ЕР. Депутат А.В. Шевелев от имени фракции предложил возродить «главный праздник российских воинов», день Георгиевских кавалеров, отмечавшийся в Российской империи в день учреждения ордена Святого Георгия (26 ноября по старому стилю, 9 декабря – по новому). Было предложено отмечать 9 декабря как День Героев Отечества, чествуя одновременно и память героических предков, и ныне живущих Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации, кавалеров ордена Святого Георгия и ордена Славы¹. От фракции КПРФ поступило предложение чествовать заодно и Героев Социалистического Труда, но его не поддержали, сославшись на то, что смысл законопроекта – в восстановлении «воинского праздника»². Принимая эту поправку, депутаты продолжили линию на возрождение досоветских коммеморативных традиций, изначально заложенную в рассматриваемый ФЗ.

Инициатива, проявленная в конце второго президентского срока В.В. Путина, оказалась кстати, когда его новая администрация стала более систематически заниматься укреплением памяти о «тысячелетнем» прошлом России (см.: [Малинова, 2016; 2017]): начиная с 2013 г. 9 декабря в Кремле ежегодно (не исключая и период ковидных ограничений) устраивается прием в честь Героев Отечества. Соединяя принцип связи исторических эпох с патриотическими устремлениями, эта памятная дата идеально вписалась в логику нового этапа официальной политики памяти.

Особенности мнемонических повесток парламентских партий

Поскольку большинство поправок в ФЗ о днях воинской славы и памятных датах исходили от самих депутатов, анализ их предложений позволяет выделить особенности партийных мнемонических повесток.

¹ Стенограмма заседания Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 26 января 2007 г. № 208(922) // Стенограммы заседаний Государственной Думы. – Режим доступа: <http://pda.transcript.duma.gov.ru/node/763/> (дата посещения: 14.11.2022).

² Там же.

Предсказуемо наиболее успешными оказались инициативы ЕР (из 12 поправок, предложенных представителями этой фракции, десять оказались приняты и лишь две отклонены). По-видимому, это объясняется не только наличием у партии большинства в ГД, но и соответствием предложений ее депутатов логике государственного курса.

В некоторых случаях инициативы ЕР предвосхищали повороты символической политики Кремля, как было с Днем Героев Отечества или Днем Крещения Руси. Последний был добавлен в ФЗ в мае 2010 г., когда политическая повестка была нацелена на модернизацию, и оказался очень кстати, когда с возвращением В.В. Путина на пост президента начался разворот в сторону традиционных ценностей. Очевидной реакцией на конъюнктуру было предложение дополнить закон ПД «19 апреля – День принятия Крыма, Тамани и Кубани в состав Российской империи (1783 год)» в 2018 г., формально исходившее от ЕР. Эта дата была представлена как «фактически... соответствующая тому времени легитимная форма вхождения Крыма в состав России»¹, что в свою очередь обосновывало официальную формулировку о «воссоединении Крыма с Россией» (см.: [Мясников, 2020]).

В 2020 г., в преддверии 75-летия Победы в Великой Отечественной войне, с подачи единомышленников был добавлен ДВС «9 октября – День разгрома советскими войсками немецко-фашистских войск в битве за Кавказ (1943 год)». Этот случай примечателен, поскольку, закрепив в первоначальной редакции закона ДВС, посвященные контрнаступлению под Москвой, снятию блокады Ленинграда и победам под Сталинградом и Курском, депутаты долгое время воздерживались от номинации других памятных дней, связанных с войной. Считалось, что победу не следует дробить «на отдельные кусочки» (в частности, выделяя Квантунскую наступательную операцию)². Но в 2020 г. битва за Кавказ была успешно добавлена в список ДВС. Для обоснования данной поправки использовались ссылки на региональную идентичность («для нас, жителей Север-

¹ Стенограмма заседания Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 5 июля 2018 г. // Стенограммы заседаний Государственной Думы. – Режим доступа: <http://transcript.duma.gov.ru/node/4934/> (дата посещения: 16.11.2022).

² Стенограмма заседания Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 16 мая 2001 г.

ного Кавказа и Краснодарского края, эта битва... по факту второе 9 мая)), дружбу народов и даже на нефтедобычу как фактор, связывающий «тогда» и «сейчас»¹. В канун 75-летия Победы аргументы, вытекающие из региональной памяти о войне, оказались действенными. Вопрос в том, открывает ли это возможность закрепления в качестве федеральных ДВС других памятных военных дат, значимых для регионов, но оказавшихся в тени считающихся более важными сражений? В целом, хотя все поправки ЕР ожидаемо соответствовали курсу президента, ее депутатам нельзя отказать в инициативности и творческом подходе к развитию репертуара актуализированного прошлого.

Все поправки, продвигаемые КПрФ, были сосредоточены на «правильной» коммеморации советского прошлого. То обстоятельство, что инициативы коммунистов редко получают поддержку Думы, не мешает им упорно стремиться к поставленным целям, подтверждением чему может служить рассмотренная выше история поправок о ДВС 3 сентября. Мнемонические победы коммунистов порой оборачиваются вспять, как это было с ДВС 27 января: в 2013 г. КПрФ удалось добиться переименования Дня снятия блокады Ленинграда в День полного освобождения советскими войсками Ленинграда от блокады его немецко-фашистскими войсками, но в редакции ФЗ от 1 декабря 2014 г. формулировка была упрощена, и упоминание «советских войск» исключено (см. табл. 1 в Приложениях). Пожалуй, наиболее весомым успехом КПрФ было принятие ПД «День Неизвестного Солдата» в 2014 г.

Поправки, предлагавшиеся ЛДПР, были нацелены на расширение памятного списка дореволюционных побед русского оружия. Однако развить успех идеи, некогда заложенной в первоначальный проект закона, ЛДПР не удалось. Три попытки добавить в список ДВС даты, связанные с Отечественной войной 1812 г., не увенчались успехом. В юбилейном 2012 году депутаты от ЛДПР попытались внести ДВС «30 декабря – День победы в Отечественной войне 1812 года», в 2013 г. они скорректировали свой проект, предложив отмечать «Вход русских войск в Париж» 30 марта. В 2018 г. уточнили хронологию и формулировку, и поправка стала звучать

¹ Стенограмма заседаний 17 апреля 2020 г. // Стенограммы заседаний Государственной Думы. – Режим доступа: <http://pda.transcript.duma.gov.ru/node/5456/> (дата посещения: 16.11.2022).

как «31 марта – День взятия Парижа и победоносного завершения Отечественной войны 1812 года и заграничных походов русской армии 1813–1814 годов». Но ни одно из этих предложений не прошло – так же, как и попытка ввести ПД «18 мая – День российского футбола» в 2006 г. Однако этим мнемоническая повестка ЛДПР не исчерпывается: представители фракции неизменно выступают оппонентами предложений КПрФ, направленных на коммеморацию событий XX века с акцентом на заслуги советской власти.

Наименьшую заинтересованность во внесении поправок в рассматриваемый ФЗ проявила «Справедливая Россия». В феврале 2020 г. представители этой фракции внесли предложение «разделить» ПД «26 апреля – День участников ликвидации последствий радиационных аварий и катастроф и памяти жертв этих аварий и катастроф» на две – для ликвидаторов и жертв отдельно. Но это предложение не прошло. При этом нельзя сказать, что «эсеры» не заинтересованы в «специфической интерпретации прошлого»: лидер партии С.М. Миронов не раз высказывался на исторические темы в СМИ. Многие «эсеры» вполне содержательно и заинтересованно участвовали в дискуссиях по поправкам, внесенным другими фракциями. Однако повестка, связанная с номинацией памятных дат, отвечающих партийным пристрастиям, у «эсеров», очевидно, не сложилась.

Таким образом, тематический анализ внесенных поправок показывает, что предложения депутатов по трансформации календаря коммемораций, как правило, соответствуют политико-идеологическим профилям их партий. Поправки ЕР были сосредоточены на патриотической тематике, при этом в одних случаях они очевидно отражали запросы Администрации Президента, в других же носили инициативный характер. Фракция КПрФ была озабочена надлежащей коммеморацией славных событий советского периода и всячески сопротивлялась стремлению разорвать их связь с нарративом о строительстве социализма. ЛДПР, отчасти в пику коммунистам, стремилась продвигать славные события имперского периода. Мнемоническая же стратегия эсеров нуждается в дополнительном изучении: их немногочисленные поправки в ФЗ о днях воинской славы и памятных датах не позволяют делать на этот счет определенные выводы. То же можно сказать о появившейся в Думе VIII созыва фракции партии «Новые люди», которая на момент написания статьи еще не успела проявить интерес к поправкам в рассматриваемый ФЗ.

Заключение

В целом с 1995 г., когда был принят ФЗ о днях воинской славы и памятных датах, Государственная дума обсудила более 30 поправок к нему (не считая проектов, которые дискутировались в медиа, но не дошли до первого чтения). Изменения в этом законе очевидно рассматривались депутатами как возможность повлиять на репертуар исторического прошлого, предназначенного для регулярного «вспоминания». Однако, поскольку исторические пристрастия парламентских партий очевидно не совпадали, набирать голоса, необходимые для прохождения поправок, было сложно. Не случайно реальные изменения в законе начались с середины 2000-х годов, когда ЕР получила прочное большинство в нижней палате. Вряд ли случайно и то, что мнемонические инициативы ЕР оказались наиболее успешными. Однако упорство, с которым КПрФ и ЛДПР сражались за свои поправки, свидетельствует о том, что даже в отсутствие шансов на поддержку большинства подобная символическая политика представляет интерес для парламентских партий, поскольку она подчеркивает ее политическую идентичность, позволяет идеологически дистанцироваться от других партий, привлекает интерес медиа и внимание избирателей.

O.Yu. Malinova, N.V. Karpova*

**Deputies of the State Duma as actors of the Russian politics
of memory: the case of the federal law “On the days
of military glory and commemorative dates of Russia”¹**

Abstract. The article contributes to the literature about the key actors of the Russian politics of memory, as public activity focused at promotion of specific interpretations of collective past. It takes the transformations of the federal law «On the days of military glory and commemorative dates of Russia» as a case for analysis of the role of the deputies of State Duma in constructing the infrastructure for commemorations of collective past. The case of this law was selected not only because of its role in estab-

* **Malinova Olga**, HSE University; Institute of scientific information for social sciences of the Russian academy of sciences (Moscow, Russia), e-mail: omalinova@hse.ru; **Karpova Natalia**, HSE University (Moscow, Russia), e-mail: natalia.v.karpova@gmail.com

¹ The article was prepared under the project “Main trends in the transformation of memorial culture and commemorative practices in Russia (late 2010 – early 2020s): a comprehensive interdisciplinary analysis” (N 122101100024-8)

lishing the official commemorative calendar, but also because the multiple amendments to this law provide a rich material for revealing the struggle of the Russian parliamentary parties for interpretation of the collective past in changing political context. The analysis was based on multiple versions of the law available in «Garant» database, information about the bills about amendments and transcripts of Duma's proceedings available at its official website. The article follows the transformations of the law from 1995 till 2022. It characterizes mnemonic agendas of the parliamentary parties that are concerned with commemoration of specific types of historical events, and describes deputies as specific mnemonic actors, who have to take into account imperatives of electoral struggle and party ideologies.

Keywords: memory policy in Russia; commemoration; social and cultural infrastructure of collective memory; days of military glory; memorable dates; the State Duma; mnemonic actor.

For citation: Malinova O.Yu., Karpova N.V. Deputies of the State Duma as actors of the Russian politics of memory: the case of the federal law «On the days of military glory and commemorative dates of Russia». *Political science (RU)*. 2023, N 1, P. 113–138. DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2023.01.06>

References

- Anikin D.A. Point of (No) return: the collapse of the USSR and the formation of a new Russia in the memorial discourse of the Russian Orthodox Church. *Tempus et Memoria*. 2021, Vol. 2, N 3, P. 27–35. DOI: <https://www.doi.org/10.15826/tetm.2021.3.020> (In Russ.)
- Autry R. The political economy of memory: the challenges of representing national conflict at «identity-driven» museums. *Theory and society*. 2013, Vol. 42, N 1, P. 57–80.
- Bogumił Z., Łukaszewicz M. Between history and religion: the new Russian martyrdom as an invented tradition. *East European politics and societies and cultures*. 2018, Vol. 32, N 4, P. 936–963. DOI: <https://www.doi.org/10.1177/0888325417747969>
- Brandenberger D. A new short course? A.V. Filippov and the Russian state's search for a «usable past». *Kritika: explorations in Russian and Eurasian history*. 2009, Vol. 10, N 4, P. 825–833.
- Edele M. Fighting Russia's history wars: Vladimir Putin and the codification of World War II. *History & memory*. 2017, Vol. 29, N 2, P. 90–124. DOI: <https://www.doi.org/10.2979/histmemo.29.2.05>
- Efremova V.N. State holidays as tools of symbolic politics: the perspectives of theoretical description. *Simvolicheskaja politika*. Iss. 2. Moscow: INION RAS, 2014, P. 66–79. (In Russ.)
- Gjerde K.L. The use of history in Russia 2000–2011: the Kremlin and the search for consensus. *East European politics*. 2015, Vol. 31, N 2, P. 149–169. DOI: <https://www.doi.org/10.1080/21599165.2015.103577>
- Kalashnikov A. Strength in diversity: multiple memories of the Soviet past in the Russian Communist Party (CPRF), 1993–2004. *Nationalities papers*. 2017, Vol. 45, N 3, P. 370–392. DOI: <https://www.doi.org/10.1080/00905992.2016.1231668>
- Kalinina E. Beyond nostalgia for the Soviet past: interpreting documentaries on Russian television. *European journal of cultural studies*. 2017, Vol. 20, N 3, P. 285–306. DOI: <https://www.doi.org/10.1177/1367549416682245>

- Kaplan V. The vicissitudes of Socialism in Russian history textbooks. *History & memory*. 2009, Vol. 21, N 2, P. 83–109.
- Kolstø P. Dmitrii Medvedev's commission against the falsification of history: why was it created and what did it achieve? A reassessment. *The Slavonic and East European review*. 2019, Vol. 97, N 4, P. 738–760.
- Koposov N. *Memory laws, memory wars: the politics of the past in Europe and Russia*. Cambridge: Cambridge university press, 2018, XVI, 321 p.
- Krzyżanowska N. The discourse of counter-monuments: semiotics of material commemoration in contemporary urban spaces. *Social semiotics*. 2016, Vol. 26, N 5, P. 465–485. DOI: <https://www.doi.org/10.1080/10350330.2015.1096132>
- Laruelle M. Commemorating 1917 in Russia: ambivalent state history policy and the Church's conquest of the history market. *Europe – Asia studies*. 2018, Vol. 71, N 2, P. 249–267.
- Liñán M.V. Modernization and historical memory in Russia: two sides of the same coin. *Problems of Post-Communism*. 2012, Vol. 59, N 6, P. 15–26. DOI: <https://www.doi.org/10.2753/PPC1075-8216590602>
- Kurilla I.I. «The Immortal Regiment»: «a holiday with tears in one's eyes», a parade of dead, or a mass protest? *Counter-point*. 2018, N 12, P. 1–11. (In Russ.)
- Lavrikova I. The sphere of holidays as an ideological zone. *Sotsium i vlast'*. 2012, N 5 (37), P. 187–194. (In Russ.)
- Lapin V.V. The Russian Historical Society (RIO) and the Russian Military Historical Society (RVIO) as tools of historical politics in the first quarter of the XXI century. In: Miller A., Efremenko D. (eds). *The politics of memory in contemporary Russia and in countries of Eastern Europe*. Saint Petersburg: EUSPb press, 2020, P. 74–95. (In Russ.)
- Malinova O.Yu. The official historical narrative as a part of identity policy of the Russian state: from the 1990 s to the 2010 s. *Polis. Political studies*. 2016, N 6, P. 139–158. DOI: <https://www.doi.org/10.17976/jpps/2016.06.10> (In Russ.)
- Malinova O.Yu. Commemorations of historical events as tools of symbolic politics: perspectives of comparative analysis. *Politea*. 2017, N 4, P. 6–22. <https://www.doi.org/10.30570/2078-5089-2017-87-4-6-22> (In Russ.)
- Malinova O.Yu. Who forms official historical narrative and how? Analysis of Russian practices. *Politea*. 2019, N 3, P. 103–126. DOI: <https://www.doi.org/10.30570/2078-5089-2019-94-3-103-126> (In Russ.)
- Myasnikov S.A. Why 'Crimea is Russian': analysis of the justification of Crimea joining Russia in the speeches of V.V. Putin and Russian MFA. *Political science (RU)*. 2020, N 2, P. 234–255. (In Russ.)
- Miller A.I. The role of expert communities in memory politics in Russia. *Politea*. 2013, N 4 (71), P. 114–126. (In Russ.)
- Pakhalyuk K.A. Historical memory in the foreign policy discourse of the modern Russia. *Political science (RU)*. 2018, N 3, P. 291–314. DOI: <https://www.doi.org/10.31249/poln/2018.03.12> (In Russ.)
- Smith K.E. *Mythmaking in the new Russia. Politics and memory during the Yeltsin era*. Ithaca; London: Cornell university press, 2002, XI, 223 p.
- Torbakov I. The Russian Orthodox Church and contestations over history in contemporary Russia. *Demokratizatsiya*. 2014, Vol. 22, N 1, P. 145–170.

- Twenty years after communism: the politics of memory and commemoration.* Bernhard M., Kubik J. (eds). Oxford: Oxford university press, 2014, XVIII, 362 p.
- Wijermars M. *Memory politics in contemporary Russia: television, cinema and the state.* London, New York: Routledge, 2019, VIII, 258 p.

Литература на русском языке

- Аникин Д.А. Точка (не)возврата: распад СССР и становление новой России в мемориальном дискурсе РПЦ // *Tempus et Memoria.* – 2021. – Т. 2, № 3. – С. 27–35. – DOI: <https://www.doi.org/10.15826/tetm.2021.3.020>
- Ефремова В.Н. Государственные праздники как инструменты символической политики: Возможности теоретического описания // *Символическая политика.* Вып. 2. Споры о прошлом как проектирование будущего. – М.: ИНИОН РАН, 2014. – С. 66–79.
- Курилла И.И. «Бессмертный полк»: «праздник со слезами на глазах», парад мертвецов или массовый протест? Споры о смысле и перспективах нового праздничного ритуала // *Контрапункт.* – 2018. – № 12. – С. 1–11.
- Лаврикова И. Сфера праздничного – зона идеологического // *Социум и власть.* – 2012. – № 5 (37). – С. 187–194.
- Латин В.В. Российское историческое общество (РИО) и Российское военно-историческое общество (РВИО) как инструменты исторической политики первой четверти XXI века // *Политика памяти в современной России и странах Восточной Европы. Акторы, институты, нарративы.* – СПб.: Издательство Европейского ун-та в Санкт-Петербурге, 2020. – С. 74–95.
- Малинова О.Ю. Официальный исторический нарратив как элемент политики идентичности в России: от 1990-х к 2010-м годам // *Полис. Политические исследования.* – 2016. – № 6. – С. 139–158. – DOI: <https://www.doi.org/10.17976/jpps/2016.06.10>
- Малинова О.Ю. Коммеморация исторических событий как инструмент символической политики: возможности сравнительного анализа // *Полития.* – 2017. – № 4. – С. 6–22. – DOI: <https://www.doi.org/10.30570/2078-5089-2017-87-4-6-22>
- Малинова О.Ю. Кто и как формирует официальный исторический нарратив: Анализ российских практик // *Полития.* – 2019. – № 3. – С. 103–126. – DOI: <https://www.doi.org/10.30570/2078-5089-2019-94-3-103-126>
- Миллер А.И. Роль экспертных сообществ в политике памяти в России // *Полития.* – 2013. – № 4 (71). – С. 114–126.
- Мясников С.А. Почему «Крым – наш»: анализ обоснования присоединения Крыма в выступлениях В.В. Путина и представителей МИД РФ с 2014 по 2018 г. // *Политическая наука.* – 2020. – № 2. – С. 234–255.
- Пахалюк К.А. Обращение к прошлому в контексте российского внешнеполитического дискурса (по материалам Министерства иностранных дел) // *Политическая наука.* – 2018. – № 3. – С. 291–314. – DOI: <https://www.doi.org/10.31249/poln/2018.03.12>

ПРИЛОЖЕНИЯ

Таблица 1

Изменения в списке дней воинской славы России, 1995–2020¹

Дата	Предмет коммеморации	Учреждающий нормативный акт	Изменение, изменяющий нормативный акт
1	2	3	4
18 апреля	День победы русских воинов князя Александра Невского над немецкими рыцарями на Чудском озере (Ледовое побоище, 1242 год)	13.03.1995 № 32-ФЗ	
21 сентября	День победы русских полков во главе с великим князем Дмитрием Донским над монголо-татарскими войсками в Куликовской битве (1380 год)	13.03.1995 № 32-ФЗ	
7 ноября	День освобождения Москвы силами народного ополчения под руководством Кузьмы Минина и Дмитрия Пожарского от польских интервентов (1612 год)	13.03.1995 № 32-ФЗ	Исключен 29.12.2004 г. № 200-ФЗ
7 ноября	День проведения военного парада на Красной площади в городе Москве в ознаменование двадцать четвертой годовщины Великой Октябрьской социалистической революции (1941 год)	29.12.2004 г. № 200-ФЗ	
7 июля	День победы русского флота над турецким флотом в Чесменском сражении (1770 год)	10.07.2012 N 115-ФЗ	
10 июля	День победы русской армии под командованием Петра Первого над шведами в Полтавском сражении (1709 год)	13.03.1995 № 32-ФЗ	
9 августа	День первой в российской истории морской победы русского флота под командованием Петра Первого над шведами у мыса Гангут (1714 год)	13.03.1995 № 32-ФЗ	
24 декабря	День взятия турецкой крепости Измаил русскими войсками под командованием А.В. Суворова (1790 год)	13.03.1995 № 32-ФЗ	
11 сентября	День победы русской эскадры под командованием Ф.Ф. Ушакова над турецкой эскадрой у мыса Тендра (1790 год)	13.03.1995 № 32-ФЗ	
8 сентября	День Бородинского сражения русской армии под командованием М.И. Кутузова с французской армией (1812 год)	13.03.1995 № 32-ФЗ	

¹ На основании анализа редакций Федерального закона «О днях воинской славы и памятных датах России» (№ 32-ФЗ от 13 марта 1995 г.), представленных в базе garant.ru

Продолжение табл. 1

1	2	3	4
1 декабря	День победы русской эскадры под командованием П.С. Нахимова над турецкой эскадрой у мыса Синоп (1853 год)	13.03.1995 № 32-ФЗ	
23 февраля	День победы Красной армии над кайзеровскими войсками Германии (1918 год) – День защитников Отечества	13.03.1995 № 32-ФЗ	День защитника Отечества 15.04.2006 № 48-ФЗ
5 декабря	День начала контрнаступления советских войск против немецко-фашистских войск в битве под Москвой (1941 год)	13.03.1995 № 32-ФЗ	
2 февраля	День разгрома советскими войсками немецко-фашистских войск в Сталинградской битве (1943 год)	13.03.1995 № 32-ФЗ	
23 августа	День разгрома советскими войсками немецко-фашистских войск в Курской битве (1943 год)	13.03.1995 № 32-ФЗ	
27 января	День снятия блокады города Ленинграда (1944 год)	13.03.1995 № 32-ФЗ	День полного освобождения советскими войсками города Ленинграда от блокады его немецко-фашистскими войсками (1944 год), 02.11.2013 № 295-ФЗ; День полного освобождения Ленинграда от фашистской блокады (1944 год), 01.12.2014 № 413-ФЗ
9 мая	День Победы советского народа в Великой Отечественной войне 1941–1945 годов (1945 год)	13.03.1995 № 32-ФЗ	
4 ноября	День народного единства	29.12.2004 г. № 200-ФЗ	
3 сентября	День окончания Второй мировой войны (1945 год)	24.04.2020 № 126-ФЗ	
9 октября	День разгрома советскими войсками немецко-фашистских войск в битве за Кавказ (1943 год)	31.07.2020 № 284-ФЗ	

Таблица 2

Изменения в списке памятных дней России, 2005–2020¹

Дата	Предмет коммеморации	Учреждающий нормативный акт	Изменение, изменяющий нормативный акт
25 января	День российского студенчества	21.07.2005 № 98-ФЗ	
15 февраля	День памяти о россиянах, исполнявших служебный долг за пределами Отечества	29.11.2010 № 320-ФЗ	
12 апреля	День космонавтики	21.07.2005 № 98-ФЗ	
19 апреля	День принятия Крыма, Тамани и Кубани в состав Российской империи (1783 год)	03.08.2018 № 336-ФЗ	
26 апреля	День участников ликвидации последствий радиационных аварий и катастроф и памяти жертв этих аварий и катастроф	01.04.2012 № 24-ФЗ	
27 апреля	День российского парламентаризма	27.06.2012 № 95-ФЗ	
22 июня	День памяти и скорби – день начала Великой Отечественной войны (1941 год)	Указ Президента России от 8 июня 1996 г. № 857	Включен в ФЗ, 24.10.2007 № 231-ФЗ
29 июня	День партизан и подпольщиков	10.04.2009 № 59-ФЗ	
28 июля	День Крещения Руси	31.05.2010 № 105-ФЗ	
1 августа	День памяти российских воинов, погибших в Первой мировой войне 1914–1918 годов	30.12.2012 № 285-ФЗ	
2 сентября	День окончания Второй мировой войны (1945 год)	23.07.2010 № 170-ФЗ	24.04.2020 № 126-ФЗ – исключен
3 сентября	День солидарности в борьбе с терроризмом	21.07.2005 № 98-ФЗ	
7 ноября	День Октябрьской революции 1917 года	21.07.2005 № 98-ФЗ	
3 декабря	День Неизвестного Солдата	04.11.2014 № 340-ФЗ	
9 декабря	День Героев Отечества	28.02.2007 № 22-ФЗ	
12 декабря	День Конституции Российской Федерации	21.07.2005 № 98-ФЗ	

¹ На основании анализа редакций Федерального закона «О днях воинской славы и памятных датах России» (№ 32-ФЗ от 13 марта 1995 г.), представленных в базе garant.ru.

Таблица 3

**Предложения о поправках в ФЗ «О днях воинской славы
и памятных датах России», рассмотренные
Государственной думой Федерального собрания РФ¹**

Дата внесения	Фракция / группа-инициатор	Предложенное изменение	Результат
1	2	3	4
24 мая 1995 г.	Фракция политического движения «Женщины России»	Внести ДВС «19 мая – День спасателя»; «6 августа – День парламентаризма»	Не принято
10 апреля 1996 г.	Депутатская группа «Регионы России»	Внести дополнение в название ДВС «День начала контрнаступления советских войск против немецко-фашистских войск в битве под Москвой под командованием Жукова» (1941 год)	Не принято
7 октября 1998 г.	Депутатская группа «Народовластие»	Внести ДВС «3 сентября – День победы над Японией»	Принято ГД, отклонено Президентом
16 мая 2001 г.	Агропромышленная депутатская группа	Внести ДВС «3 сентября – День разгрома советскими войсками Квантунской группировки войск милитаристской Японии»	Отозван после обсуждения
15 декабря 2004 г.	Группа депутатов (ЕР, ЛДПР, Родина)	Внести изменение в название ДВС «7 ноября – День проведения военного парада на Красной площади в городе Москве в ознаменование Двадцать четвертой годовщины Великой Октябрьской социалистической революции (1941 год)» (вместо «7 ноября – День освобождения Москвы силами народного ополчения под руководством Кузьмы Минина и Дмитрия Пожарского от польских интервентов (1612 год)»; внести ДВС «4 ноября – День народного единства»	Принято
1 апреля 2005 г.	ЕР	Принять единый ФЗ, включающий дни воинской славы и памятные даты России	Принято
8 апреля 2005 г.	ЛДПР	Внести изменение в название ДВС «23 февраля – День победы Красной армии над кайзеровскими войсками Германии (1918 год) – День защитника Отечества» (вместо «защитников»)	Принято
18 января 2006 г.	ЛДПР	Внести изменение в название ДВС «23 февраля – День защитника Отечества»	Принято

¹ На основании анализа базы данных «Стенограммы заседаний Государственной Думы». – Режим доступа: <http://pda.transcript.duma.gov.ru/>

Продолжение табл. 3

1	2	3	4
17 марта 2006 г.	КПРФ	Внести изменение в название ДВС «23 февраля – День начала формирования рабоче-крестьянской Красной Армии – День защитников Отечества»	Не принято
24 мая 2006 г.	ЛДПР	Внести ПД «18 мая – День российского футбола»	Не принято
26 января 2007 г.	ЕР	Внести ДВС «9 декабря – День Героев Отечества»	Принято (ПД)
11 февраля 2009 г.	ЕР	Внести ПД «29 июня – День партизан и подпольщиков»	Принято
4 декабря 2009 г.	Комитет по обороне ГД	Внести ПД «15 февраля – День памяти о россиянах, исполнявших служебный долг за пределами Отечества»	Принято
21 мая 2010 г.	ЕР	Внести ПД «28 июля – День Крещения Руси»	Принято
7 июля 2010 г.	ЕР	Внести ДВС «2 сентября – День окончания Второй мировой войны (1945 год)»	Принято
11 марта 2011 г.	КПРФ	Внести ДВС «3 сентября – День Победы над империалистической Японией»	Не принято
16 марта 2012 г.	ЕР	Внести ПД «26 апреля – День участников ликвидации последствий радиационных аварий и катастроф и памяти жертв этих аварий и катастроф»	Принято
8 июня 2012 г.	ЕР	Внести ПД «27 апреля – День российского парламентаризма»	Принято
8 июня 2012 г.	Комитет ГД по обороне	Внести ДВС «7 июля – День победы русского флота над турецким флотом в Чесменском сражении (1770 год)»	Принято
22 июня 2012 г.	ЛДПР	Внести ДВС «30 декабря – День победы в Отечественной войне 1812 года»	Не принято
25 января 2013 г.	ЛДПР	Внести ДВС «30 марта – Вход русских войск в Париж»	Не принято
17 сентября 2013 г.	ЕР	Внести изменение в название ПД «15 февраля – День ветерана боевых действий» (вместо «День памяти о россиянах, исполнявших служебный долг за пределами Отечества»)	Не принято
11 октября 2013 г.	КПРФ	Внести изменение в название ДВС «27 января – День полного освобождения Ленинграда от фашистской блокады (1944 год)» (вместо «27 января – День снятия блокады города Ленинграда (1944 год)»)	Принято
21 октября 2014 г.	КПРФ	Внести ПД «3 декабря – День Неизвестного Солдата»	Принято

Продолжение табл.3

1	2	3	4
20 сентября 2017 г.	КПРФ	Внести изменение в название ДВС «2 сентября – День Победы над милитаристской Японией»	Не принято
23 мая 2018 г.	Группа депутатов (ЛДПР, ЕР, КПРФ)	Внести ДВС «31 марта – День взятия Парижа и победоносного завершения Отечественной войны 1812 года и заграничных походов русской армии 1813–1814 годов»	Не принято
5 июля 2018 г.	ЕР	Внести ПД «19 апреля – День принятия Крыма, Тамани и Кубани в состав Российской империи (1783 год)»	Принято
11 февраля 2020 г.	СР	Переименовать ПД «26 апреля – День памяти жертв радиационных аварий и катастроф» и ввести ПД «30 ноября – День участников ликвидации последствий радиационных аварий и катастроф»	Не принято
12 марта 2020 г.	КПРФ	Внести изменение в ДВС «3 сентября – День Победы над Японией – окончание Второй мировой войны (1945 год)»	Принято в формулировке «День окончания Второй мировой войны»
17 апреля 2020 г.	ЕР	Внести ПД «9 октября – День разгрома советскими войсками немецко-фашистских войск в битве за Кавказ (1943 год)»	Принято
23 сентября 2020 г.	ЛДПР	Внести ДВС «8 мая – День памяти Цусимского сражения, решающего сражения Русско-японской войны (1905 год)»	Не принято

ИДЕИ И ПРАКТИКА

О.И. ЗАЗНАЕВ*

ФИКСИРОВАННАЯ ДАТА ВЫБОРОВ В ПАРЛАМЕНТ: НОВЫЙ ФОРМАТ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ И ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В ВЕЛИКОБРИТАНИИ И КАНАДЕ

Аннотация. В статье анализируется новый феномен в законодательстве и политической практике Великобритании и Канады, влияющий на взаимоотношения исполнительной и законодательной власти, – установление фиксированной даты проведения выборов в легислатуры. В 2011 г. в Великобритании был принят «Акт о парламентах с фиксированным сроком полномочий» (отменен в 2022 г.), который установил фиксированную дату всеобщих выборов – первый четверг мая пятого календарного года после предыдущих выборов. После отмены этого Акта (так же, как и до его принятия) выборы по закону должны проводиться не реже одного раза в пять лет. При этом за премьер-министром сохраняется право посоветовать монарху воспользоваться королевской прерогативой досрочного роспуска парламента. Автор рассматривает политические условия принятия и отмены Акта 2011 г., аргументы его сторонников и противников, способы «обхода» закона. Автор приходит к выводу, что введение фиксированного срока палаты общин практически никак не повлияло на свободу действий премьер-министра по объявлению досрочных выборов.

Исторически даты выборов в канадский парламент и законодательные собрания провинций Канады не были фиксированы и определялись премьер-министром и премьерами провинций по их усмотрению, что критиковалось, поскольку давало весомые преимущества правительству и правящей партии. В 2001 г. Британская Колумбия первой приняла закон о фиксированной дате провинциальных выборов. Ее примеру последовали некоторые другие провинции.

* **Зазнаев Олег Иванович**, доктор юридических наук, профессор, ведущий Кафедрой политологии, Казанский (Приволжский) федеральный университет (Казань, Россия), e-mail: Oleg.Zaznaev@kpfu.ru

В 2007 г. фиксированная дата была установлена на федеральном уровне – третий понедельник октября каждые четыре года. В статье ставится вопрос о том, превратился ли канадский парламент в конгресс в связи с этой новацией. Отвечая на него отрицательно, автор анализирует положения законов и судебных решений, а также практику института фиксации даты выборов.

В статье сделан общий вывод о том, что несмотря на новые тенденции в развитии института роспуска парламента, парламентская система в Великобритании и Канаде остается гибкой: она дает премьер-министру выбор альтернатив поведения в случае возникновения политических разногласий. Автор подчеркивает, что несмотря на новшества, парламентаризм в этих двух странах сохраняет свои сущностные свойства.

Ключевые слова: парламентаризм; Вестминстерская система; выборы в палату общин; фиксированная дата выборов; Акт о парламентах с фиксированным сроком полномочий; prerogatives of the crown; палата общин Великобритании; палата общин Канады; премьер-министр Великобритании; премьер-министр Канады.

Для цитирования: Зазнаев О.И. Фиксированная дата выборов в парламент: новый формат взаимодействия законодательной и исполнительной власти в Великобритании и Канаде // Политическая наука. – 2023. – № 1. – С. 139–163. – DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2023.01.06>

Введение

Парламентская система, к числу которой принадлежат Великобритания и Канада, является гибкой: институт роспуска парламента вкупе с вотумом доверия / недоверия правительству необходим для разрешения конфликта между властью законодательной и властью исполнительной. «Если попытаться в нескольких словах изложить суть основного различия между президентской и парламентской системами, – пишет Х. Линц, – то можно сказать, что парламентаризм придает политическому процессу определенную гибкость, тогда как системе президентского правления присуща жесткость» [Linz, 1994, p. 6]. Парламентская система реагирует на правительственные кризисы и тупики во взаимоотношениях парламента и правительства путем «устранения» одной (смена премьер-министра или правительства без досрочных выборов) или одновременно двух сторон (уход в отставку правительства, роспуск парламента и проведение досрочных выборов в легислатуру). Парламентаризм работает как единый механизм, поэтому имеет смысл рассмотреть основные институциональные черты этой системы [Bryce, 1921; Loewenstein, 1957; Verney, 1959; Зазнаев, Сидоров, 2022, с. 31–47].

1. Существует *двойная исполнительная власть* (разделение власти между премьер-министром и главой государства – монархом или президентом), которая позволяет сохранить постоянную «величину» политики – главу государства – и при этом сместить плохого премьер-министра: в парламентских государствах, если использовать слова У. Черчилля, победители в войне прославляются криками «ура главе государства», а пораженцы отмечаются перестановками в правительстве [Verney, 1959, p. 45].

2. Парламент имеет формальные или неформальные *полномочия по назначению правительства*, поскольку от итогов выборов в него напрямую зависит состав правительства.

3. Кабинет является *коллегиальным органом* принятия решений: как утверждал А. Лейпхарт, «парламентские системы имеют коллективную или коллегиальную исполнительную власть» [Lijphart, 2000, p. 3].

4. *Члены кабинета министров обычно являются одновременно членами парламента* (в Великобритании и Канаде обязательно требуется такое совмещение). Положение о том, что член правительства играет двойную роль – министра и депутата – закреплено законодательно или является конвенциональной нормой (как в Великобритании) [Зазнаев, Сидоров, 2022, с. 38].

5. Кабинет *политически ответственен перед парламентским большинством*. Путем формального вотума недоверия или просто несогласия с важным правительственным предложением парламент может заставить правительство уйти в отставку, а главу государства – назначить новое правительство. Вотум недоверия правительству со стороны законодательного собрания – сугубо парламентская черта, которая считается рядом авторов главной: «парламентское правление – это система правления, при которой премьер-министр и его или ее кабинет ответственны перед большинством членов парламента и могут быть отстранены от должности последними посредством обычного или конструктивного вотума недоверия» [Strøm et al., 2003, p. 12–13]. Парламентская система называется так потому, что ответственность за исполнительную власть и ее состав возлагается на парламент [Shugart, Carey, 1992, p. 22].

6. Парламент имеет средства *контроля над кабинетом* (интерпелляции, комиссии по расследованию и др.). «Сдержки и про-

тивовесы» обычно приписываются президентской системе, однако они существуют и в парламентской системе¹.

7. У премьер-министра есть *право распускать парламент*. Формально глава государства по совету главы правительства распускает парламент. Потеря доверия правительства со стороны парламента вынуждает премьер-министра уйти в отставку или распустить парламент; тем самым конфликт разрешается [Зазнаев, Сидоров, 2022, с. 38].

8. Из п. 7 вытекает еще одна важная черта парламентской системы – *нефиксированные сроки полномочий парламента и правительства*, в то время как «сроки избрания правительства и собрания фиксируются в президентских системах» [Shugart, Mainwaring, 1997, p. 14–15]. Этим парламентская система отличается от президентской, где нахождение президента в должности не зависит от законодательного собрания (т.е. он не может быть смещен со своего поста без процедуры импичмента, к которой прибегают довольно редко; отсутствует институт вотума недоверия правительству), а «выживание» (поддержание функционирования) легислатуры не зависит от президента (т.е. отсутствует роспуск парламента) [Зазнаев, 2006, с. 113–114].

К одной из «опасностей» президентской формы правления Х. Линц относит *отсутствие временной гибкости*: жестко фиксированные сроки нахождения президента у власти не позволяют сместить главу государства и его правительство по политическим соображениям, например в случае глубокого разочарования в деятельности кабинета, неправильной или неэффективной политики² [Linz, 1990, p. 64]. Напротив, в парламентской системе «премьер-министра, оказавшегося замешанным в скандале или потерявшего доверие своей партии или коалиции большинства, чье пребывание на занимаемом посту может спровоцировать серьезные потрясения, устранить от власти намного легче, чем коррумпированного или ставшего очень непопулярным президента» [Linz, 1990, p. 64].

Гибкость парламентской системы проявляется не только в возможности досрочного смещения кабинета и досрочного роспуска парламента ради преодоления политического кризиса, но и в

¹ Подробнее об этом см.: [Зазнаев, 2006, с. 118–120].

² Более подробно о дискуссии вокруг плюсов и минусов президентской и парламентской систем см.: [Зазнаев, 2006, с. 256–396].

гибкости политического курса правительства: имея поддержку большинства парламента, у правительства «развязаны руки», и оно имеет все возможности не только реализовывать намеченный курс, но и менять его в случае необходимости. Тем самым и исполнительная, и законодательная ветви власти работают слаженно, без «тупика» (*deadlock*) и приостановки работы правительства (*government shutdown*), чем «грешит» президентская система.

Для парламентской системы характерны *взаимозависимые источники «выживания» законодательной ассамблеи и исполнительной власти*: здесь нет «президента» или президента с реальными полномочиями, а потому ассамблее не от кого отделяться, за исключением кабинета, которому в большинстве парламентских систем разрешено распускать парламент [Зазнаев, 2006, с. 114]. Кабинет – не более чем агент парламента [Shugart, Carey, 1992, p. 26]. «Выживание» правительства зависит от доверия парламента, которому исполнительная власть не может эффективно противостоять. Опасаясь последствий вотума недоверия, парламент может поддерживать инициативы кабинета, исходя не из их достоинств, а ради собственного «сохранения». Если же парламент оказывает давление на правительство, то возникает правительственный кризис, который преодолевается либо путем ухода кабинета в отставку, либо путем роспуска парламента [Зазнаев, 2006, с. 272].

Американский политолог Дж.О. Рэнни дал прекрасное образное определение парламентаризма: «Парламентская демократия... как байдарка: она изящна, логична и приятна для глаз. Она плывет туда, куда ее направляет рулевой, четко преодолевает неблагоприятные течения и быстро изменяет курс по команде. Байдарочники обычно остаются сухими. Но если байдарка сталкивается со скалой, то легко дает пробойну и тонет, потому что ее плавучесть зависит от целостности всех ее частей, которые должны работать слаженно» [Parliamentary and Presidential Democracy..., 1985, p. 3].

В последние годы гибкость как одна из существенных черт парламентской системы поставлена под сомнение в Великобритании и Канаде в связи с установлением фиксированных сроков полномочий парламента и фиксированных дат выборов в законодательные собрания. У любого наблюдателя при этом возникает ряд вопросов. Например, почему революционные изменения, к которым бесспорно можно отнести фиксацию сроков полномочий и

дат выборов, приняты в странах, долгое время являющихся парламентскими? Не «дрейфуют» ли Великобритания и Канада в сторону президентализма? Пришел ли конец традиционной свободе действий премьер-министра по роспуску парламента и объявлению досрочных выборов? Каким образом введение фиксированного срока парламента и даты выборов в легислатуру изменило формат взаимоотношений между законодательной и исполнительной властью? На эти вопросы даны ответы в статье, цель которой – выявить природу и характер новшества по фиксации в парламентах Великобритании и Канады срока полномочий и даты выборов, а также установить последствия этой меры для законодательно-исполнительных отношений в этих странах.

«Мимолетный конституционный эксперимент»¹ в Великобритании: фиксированный срок полномочий парламента

В Великобритании и Канаде существуют два основания роспуска парламента: 1) «по воле короля» (*by the king's will*), но на практике английский монарх или канадский генерал-губернатор действуют по совету премьер-министра; 2) по истечении конституционного срока полномочий парламента (*length of time, efflux of time*), когда парламента автоматически распускается, когда он достигает своего максимального срока службы, определенного законом, без какого-либо вмешательства со стороны короны [Bowden, 2017, p. 129–130].

Выборы в палату общин 6 мая 2010 г. привели к «подвешенному» (*hung*) парламента: консервативная партия во главе с Дэвидом Кэмероном получила наибольшее количество мест – 306, но ей не хватило 20 мест для формирования правительства большинства. Консерваторам пришлось вступить в коалицию с либерально-

¹ Председатель Межпартийного парламентского объединенного комитета по Акту о парламентах с фиксированным сроком полномочий, консерватор лорд Патрик Маклафлин охарактеризовал этот Акт как «мимолетный конституционный эксперимент». Цит. по: Slingo J. 'Major flaws': parliamentary committee backs repeal of fixed-term act // The Law Society Gazette. – 2021. – 24 March. – Mode of access: <https://www.lawgazette.co.uk/news/major-flaws-parliamentary-committee-backs-repeal-of-fixed-term-act/5107912.article> (accessed: 30.10.2022).

демократической партией, которая завоевала 57 мест в парламенте. Две партии заключили коалиционное соглашение, одним из пунктов которого было внедрение пятилетнего фиксированного срока полномочий парламента и внесение в палату законопроекта о том, что следующие всеобщие выборы состоятся в первый четверг мая 2015 г.¹ В дальнейшем был принят Акт о парламентах с фиксированным сроком полномочий² (*Fixed-term Parliaments Act*), где прямо говорилось о том, что «днем голосования на каждых последующих всеобщих парламентских выборах должен быть первый четверг мая пятого календарного года, следующего за годом, на который выпал день голосования на предыдущих всеобщих парламентских выборах» (п. 3 ч. 1)³.

Партии руководствовались стремлением обеспечить стабильность кабинета и избежать развала коалиции путем введения ограничений, касающихся роспуска парламента и объявления досрочных выборов. В ходе дебатов по проекту Акта 2011 г. член парламента Джек Стро иронично заметил: «Как мы знаем, основная цель законопроекта не благородна... [и] состоит в том, чтобы служить своего рода конституционными наручниками, не позволяющими одной из сторон коалиции убить другую. Это действительно партнерство, характеризующееся паранойей»⁴. Как отмечает один из английских аналитиков, Акт 2011 г. появился в связи с конкретными политическими обстоятельствами – необходимостью укрепить коалицию консерваторов и либерал-демократов, – но приобрел более широкое значение [Blick, 2016, p. 19]. Не лишена оснований версия о том, что этот закон был нужен прежде всего либерал-демократам, которые опасались, что без него премьер-министр-консерватор может в любой благоприятный для его пар-

¹ Conservative-Liberal Democrat coalition deal: full text // The Guardian. – 12 May 2010. – Mode of access: <https://www.theguardian.com/politics/2010/may/12/lib-dem-tory-deal-coalition> (accessed: 30.10.2022).

² Далее в тексте именуется: Акт 2011 г.

³ Fixed-term Parliaments Act 2011 (с. 14) // Legislation.gov.uk. – Mode of access: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/14/introduction/enacted> (accessed: 30.10.2022).

⁴ Fixed-term Parliaments Bill: debated on Monday 13 September 2010 // Hansard–House of Commons. – 2010. – 13 September. – Vol. 515, Col. 641. – Mode of access: <https://hansard.parliament.uk/Commons/2010-09-13/debates/10091315000001/Fixed-TermParliamentsBill> (accessed: 30.10.2022).

тии, согласно опросам общественного мнения (и неблагоприятный для либерал-демократов), момент прекратить участие в коалиции и перейти к досрочным всеобщим выборам [Youngs, Thomas-Symonds, 2013, p. 545].

Подготовка и принятие Акта 2011 г. сопровождалась дискуссией. Главное возражение против прежней системы, согласно которой премьер-министр требовал от монарха досрочного роспуска парламента, заключалось в том, что она давала преимущество действующему «хозяину дома № 10»¹ над оппозиционными партиями. Утверждалось, что необходимо покончить с несправедливым правом премьер-министра инициировать всеобщие выборы в наиболее выгодный для него и его партии момент. Кроме того, говорилось о том, что гибкая система наделяла чрезмерно большими полномочиями лично премьер-министров и имела неприятные последствия для бизнеса, государственной службы и жизни простых людей [Blick, 2016, p. 20]. Сторонники Акта 2011 настаивали на том, что закон создаст большую определенность и стабильность в «политическом графике» парламента и правительства и прекратит бесполезные «спекуляции» политиков и журналистов о том, когда могут состояться всеобщие выборы.

Ключевым контраргументом противников Акта 2011 г. было то, что традиционная схема, при которой премьер-министр в любое время мог инициировать роспуск парламента, позволяла оперативно реагировать на изменение политических обстоятельств, к которым можно было отнести неработоспособность парламента в условиях нарушения баланса сил, смену премьер-министра между выборами, необходимость получения нового мандата парламента для проведения определенной политики или изменение в партийной конфигурации правительства [Blick, 2016, p. 20]. Критики Акта 2011 г. были обеспокоены также тем, что знание предстоящей даты выборов привело бы к более длительным избирательным кампаниям, отсутствию гибкости и созданию ситуации, при которой правительство «хромой утки»² могло бы «хромать» дольше,

¹ Allen G., Blick A. Protecting even prime ministers from themselves: Why fixed-term parliaments seem a good idea // LSE blogs. – 2017. – 13 July. – Mode of access: <https://blogs.lse.ac.uk/politicsandpolicy/why-fixed-term-parliaments-seem-a-good-idea/> (accessed: 30.10.2022).

² Хромая утка (*lame duck*) – в политическом лексиконе означает политика, которому более не суждено переизбраться; неудачник, банкрот; изначально в

чем следовало¹. Кроме того, у критиков Акта 2011 г. были опасения, что правительство могло бы «сострять» (*engineering*) вотум недоверия и преднамеренно его проиграть, что привело бы к досрочному роспуску парламента и новым выборам².

Акт 2011 г. предусмотрел два случая досрочного роспуска парламента:

1) если количество членов, которые голосуют за предложение, равно или превышает две трети количества мест в палате (включая вакантные места) (пункт b части 1 статьи 2);

2) если Палата общин выражает недоверие правительству простым большинством, но впоследствии не проголосует за утверждение нового правительства в течение 14 дней (части 3–5 статьи 2)³.

Во втором случае для принятия решения необходимо простое большинство палаты. Побужденное правительство остается в качестве временного до тех пор, пока новый парламент не соберется и не проголосует за утверждение нового правительства. Сохранение института вотума недоверия в Акте 2011 г. было необходимо для того, чтобы «не допустить, чтобы “правительство-зомби” “шаталось” в течение многих лет, будучи не в состоянии набрать большинство для принятия каких-либо новых законов»⁴.

Акт 2011 г. приостановил полномочия исполнительной власти по роспуску. Парламент мог быть распущен только по истечении времени или в двух чрезвычайных обстоятельствах, изложенных в Акте, *по воле самой Палаты общин*. Монарх больше не мог распускать парламент по совету премьер-министра [Bowden, 2017, p. 132]. Таким образом, полномочия по роспуску переместились от премьер-министра к самому парламенту. При этом премьер-министр лишился одного из самых мощных орудий предшествен-

американском сленге: президент, завершающий второй, последний срок на своем посту (в период до передачи власти его преемнику).

¹ Q&A: Fixed term parliaments // BBC News. – 2010. – 13 September. – Mode of access: <https://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-11286879> (accessed: 30.10.2022).

² Q&A: Fixed term parliaments // BBC News. – 2010. – 13 September. – Mode of access: <https://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-11286879> (accessed: 30.10.2022).

³ Fixed-term Parliaments Act 2011 (c. 14) // Legislation.gov.com. – Mode of access: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/14/introduction/enacted> (accessed: 30.10.2022).

⁴ Q&A: Fixed term parliaments // BBC News. – 2010. – 13 September. – Mode of access: <https://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-11286879> (accessed: 30.10.2022).

ников – способности сделать голосование по политике вопросом доверия правительству¹.

Вместе с тем Акт 2011 г. создал «лазейки» для премьер-министра, намеренного объявить досрочные выборы. Ряд политиков высказывал опасения, что два способа досрочных выборов, указанных в Акте 2011 г., могли стать предметом манипуляций со стороны действующего правительства, которое могло бы пойти на «злоупотребление демократической системой» [Blick, 2016, p. 27–28]. «Махинацией» правительства было бы выражение вотума недоверия «самому себе» [Youngs, Thomas-Symonds, 2013, p. 546]. Для этого потребовалось бы склонение сторонников партии к поддержке такого решения, что создало бы нежелательное представление о слабости партии [Blick, 2016, p. 28] и в итоге отразилось бы на результатах досрочных выборов. Другим вариантом могло быть голосование за досрочный роспуск, что потребовало бы скорее всего согласие партий, не входящих в состав правительства, для получения двух третей голосов палаты. Однако проведение такого голосования поставило бы оппозицию в затруднительное положение: странно отказываться от возможности свергнуть правительство, но в случае роспуска оппозиция могла бы быть обвинена в неадекватности [Blick, 2016, p. 27–28].

Каковы политические последствия принятия Акта 2011 г.? Политологи и аналитики дают разные ответы на этот вопрос. Одни полагают, что эта новация существенным образом повлияла на политику: Акт 2011 г. «коренным образом изменил британскую конституцию»²; его положения относятся к высшему конституционному уровню правового регулирования [Blick, 2016, p. 32]; это «законодательный акт, радикализм которого часто недооценивают» [Bowden, 2017, p. 131]. Другие авторы утверждают, что Акт 2011 г. мало что изменил на практике, поскольку премьер-министр все еще мог назначить досрочные выборы по своему усмотрению при условии согласия хотя бы части оппозиции.

В содержательном плане аналитиками отмечаются два аспекта последствий Акта 2011 г.:

¹ Meeks A. New Rules. Britain's Changing Constitution // Politicalbetting.com. – 2019. – 05 May. – Mode of access: <https://www7.politicalbetting.com/index.php/archives/2019/05/05/new-rules-britains-changing-constitution/> (accessed: 30.10.2022).

² Ibid.

1) премьер-министр лишился права рассматривать любое голосование как вопрос доверия, угрожая проведением всеобщих выборов в случае, если правительство не победит в таком голосовании; предыдущие правительства иногда использовали этот прием, чтобы протолкнуть закон, которым были недовольны их собственные депутаты; консервативные «кнуты»¹ столкнулись с тем, что им стало не хватать рычагов, которые были доступны их предшественникам [Ford et al., 2021, p. 12];

2) вместо права премьер-министра созывать досрочные выборы, когда он или она их пожелает, Акт 2011 г. требовал от палаты общин активно голосовать за любые досрочные выборы, но у палаты никогда не было такого желания [Ford et al., 2021, p. 12].

Одним из главных негативных последствий Акта 2011 г. явилось то, что закон не создал «реальный барьер для эгоистичных манипуляций премьер-министров избирательным циклом»² и не смог «достичь одной из своих основных заявленных целей... – уменьшить свободу действий премьер-министра в возможности определять дату всеобщих выборов»³. Очевидно, закон полагался на то, что основная оппозиционная партия в палате общин всегда будет голосовать против досрочных выборов. Однако оппозиция боится показаться трусливой и избегающей избирательной борьбы, а потому голосует в палате за досрочный роспуск, примыкая к правящей партии и обеспечивая тем самым необходимые две трети голосов. «Никто не хочет показаться боящимся битвы, даже если она идет в ущерб интересам страны и ее демократии», – спра-

¹ Кнут (*whip*) – парламентский партийный организатор (следит за партийной дисциплиной; обеспечивает присутствие членов своей партии на заседаниях парламента и их участие в голосовании); повестка парламентского партийного организатора (с указанием распорядка дня заседания, важности обсуждаемых вопросов и необходимости присутствовать на заседании; рассылается членам парламента).

² Blick A. Good idea, bad outcome: whatever happened to fixed-term parliaments? // LSE blogs. – 2017. – 17 May. – Mode of access: <https://blogs.lse.ac.uk/politicsandpolicy/whatever-happened-to-fixed-term-parliaments/#search> (accessed: 30.10.2022).

³ Allen G., Blick A. Protecting even prime ministers from themselves: Why fixed-term parliaments seem a good idea // LSE blogs. – 2017. – 13 July. – Mode of access: <https://blogs.lse.ac.uk/politicsandpolicy/why-fixed-term-parliaments-seem-a-good-idea/> (accessed: 30.10.2022).

ведливо отмечает один из аналитиков¹. Это опасение наблюдателей подтвердилось на практике.

18 апреля 2017 г. премьер-министр Тереза Мэй объявила, что будет добиваться досрочных всеобщих выборов в соответствии с частью 1 статьи 2 Акта 2011 г. (предусматривающей досрочный роспуск палаты двумя третями голосов) для того, чтобы подтвердить свой мандат на управление выходом страны из Европейского союза [Cowley, Kavanagh, 2018, p. 5–6]. На следующий день ее предложение было поддержано 522 членами парламента, что значительно превышало необходимые для принятия решения две трети голосов. Парламент был распущен, и выборы состоялись 8 июня 2017 г. «Мэй смогла заручиться поддержкой членов парламента от оппозиции не потому, что они полагали, что всеобщие выборы необходимы, и не потому, что им нравилась сама избирательная битва, а из-за страха прослыть трусами»².

У премьер-министра была другая возможность добиться досрочных выборов: протолкнуть решение о вотуме недоверия правительству, «подговорив» своих депутатов-однопартийцев. В отличие от голосования по роспуску, для успеха этого «предприятия» требовалось простое большинство голосов палаты, что значительно облегчало задачу премьер-министра и кнотов. Премьер-министр мог спровоцировать голосование против себя и своего правительства, а затем дожидаться истечения 14-дневного периода, предусмотренного Актом 2011 г. Если в течение этих двух недель доверие правительству не было бы выражено (а правящая партия постаралась бы, чтобы этого не произошло), то состоялись бы досрочные выборы. Может показаться странным, что правительство всячески старается выразить вотум недоверия самому себе, пытаясь выбить из-под себя стул, на котором оно сидит. Однако в ряде ситуаций правящая партия может прийти к выводу, что предполагаемые выгоды от инсценированного вотума недо-

¹ Blick A. Good idea, bad outcome: whatever happened to fixed-term parliaments? // LSE blogs. – 2017. – 17 May. – Mode of access: <https://blogs.lse.ac.uk/politicsandpolicy/whatever-happened-to-fixed-term-parliaments/#search> (accessed: 30.10.2022).

² Allen G., Blick A. Protecting even prime ministers from themselves: Why fixed-term parliaments seem a good idea // LSE blogs. – 2017. – 13 July. – Mode of access: <https://blogs.lse.ac.uk/politicsandpolicy/why-fixed-term-parliaments-seem-a-good-idea/> (accessed: 30.10.2022).

рия и досрочных выборов перевешивают негативное впечатление от партии, идущей на такие махинации¹.

Казалось, что у премьер-министра было всего две опции, если он хотел добиться досрочных выборов, – голосование в палате о досрочном роспуске и инициирование решения о вотуме недоверия «себе любимому» со стороны парламента. Но оказалось, что существовал и третий вариант – игнорировать Акт 2011 г., опираясь на принцип «если нельзя, но очень хочется, то можно». Как уже говорилось выше, первые выборы в соответствии с Актом 2011 г. состоялись в 2015 г., а в 2017 г. по инициативе Терезы Мэй прошли досрочные выборы. Если следовать букве закона, то следующие после 2017 г. выборы должны были состояться в 2022 г. Неожиданно 31 октября 2019 г. парламент принял закон, предусматривающий проведение всеобщих парламентских выборов 12 декабря 2019 г.² За этот закон голосовали консерваторы при поддержке оппозиции. Акт 2019 г. оценивается некоторыми аналитиками как обход Акта о парламентах с фиксированным сроком полномочий [Thompson, 2020, p. 48]. Консерваторы в очередной раз совершили политический трюк, добившись желаемого. После победы на выборах 2019 г. консервативная партия взяла на себя обязательство отменить Акт 2011 г.

Предыстория его отмены такова. В июле 2019 г. произошла смена премьер-министра без всеобщих выборов: вместо Терезы Мэй на пост главы правительства заступил Борис Джонсон, намеренный как можно быстрее добиться конца «саги о Brexit» [Denver, 2020, p. 7]. В сентябре 2019 г. правительство дважды вносило предложение о досрочном роспуске парламента в соответствии с Актом 2011 г., для чего требовалась поддержка двух третей депутатов. В обоих случаях получить нужного числа голосов не удалось. Лейбористы отрицательно отнеслись к идее досрочного роспуска. Их лидер Джереми Корбин заявил: «Сегодняшнее предложение выборов немного похоже на предложение яблока Бело-

¹ Blick A. Good idea, bad outcome: whatever happened to fixed-term parliaments? // LSE blogs. – 2017. – 17 May. – Mode of access: <https://blogs.lse.ac.uk/politicsandpolicy/whatever-happened-to-fixed-term-parliaments/#search> (accessed: 30.10.2022).

² The Early Parliamentary General Election Act 2019 // Legislation.gov.com. – Mode of access: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2019/29/introduction/enacted> (accessed: 30.10.2022).

снежке от Злой Королевы. Он [Джонсон] предлагает не яблоко выборов, а яд отсутствия сделки (имеется в виду сделка о Брексите, которую обещал к концу 2019 г. заключить Джонсон. – О. З.)» (цит. по: [Ford et al., 2021, p. 13]). К середине октября Джонсон успешно провел переговоры о новой, пусть и не кардинально отличающейся, сделке Брексит с ЕС, и соответствующий законопроект соглашения о выходе был принят в палате общин во втором чтении 22 октября 2019 г. [Denver, 2020, p. 7]. Появилась надежда на то, что палата поддержит Джонсона и в вопросе досрочного роспуска, который планировалось рассмотреть 28 октября 2019 г.

Однако консерваторов обошли либерал-демократы и Шотландская национальная партия, которые 26 октября 2019 г. предложили внести в Палату общин законопроект о проведении всеобщих выборов 9 декабря 2019 г. Крайне любопытно, что Джонсон отклонил это предложение, назвав его трюком (*gimmick*), поскольку правительство настаивало на голосовании в палате по роспуску парламента строго согласно Акту 2011 г. Поэтому 28 октября 2019 г. Джонсоном была предпринята еще одна, третья попытка досрочного роспуска палаты общин, но и она не удалась.

Настойчивость премьер-министра не знала границ. На следующий день, забыв о своих недавних обвинениях в адрес других партий о трюках с Актом 2011 г., правительство все же решило его обойти, выдвинув законопроект, состоящий всего из двух коротких статей, суть которых сводилась к тому, что выборы состоятся 12 декабря 2019 г.¹ Для его принятия требовалось уже простое, а не квалифицированное большинство. Консерваторов сразу поддерживали либеральные демократы и Шотландская национальная партия. В этих условиях лейбористы передумали и решили поддержать досрочные выборы [Ford et al., 2021, p. 16]. Как пишет один из британских авторов, «в очередной раз было показано, что Акт о парламентах с фиксированным сроком полномочий является изъяном в конституционной “починке на скорую руку” (*a flawed piece of constitutional tinkering*)» [Denver, 2020, p. 7]. До его «смерти» оставалось немного времени. Эта «смерть» произошла в 2022 г.

¹ The Early Parliamentary General Election Act 2019 // Legislation.gov.uk. – Mode of access: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2019/29/introduction/enacted> (accessed: 30.10.2022).

Акт о роспуске и созыве парламента¹ получил королевское одобрение 24 марта 2022 г. Статья 1 этого Акта отменила Акт о парламентах с фиксированным сроком полномочий 2011 г. Произошел полный «откат» назад. Часть 1 статьи 2 Акта 2022 г. гласит: «Полномочия, связанные с роспуском парламента и созывом нового парламента, которые осуществлялись в силу прерогативы Ее Величества непосредственно перед вступлением в силу Акта о парламентах с фиксированным сроком полномочий 2011 г., могут осуществляться снова...»².

Таким образом конституционный эксперимент с фиксированным сроком парламента завершился. Он оказался неудачным для Великобритании по нескольким причинам.

Во-первых, уже в первые годы после принятия Акта 2011 г. стало очевидно, что нельзя менять конституционные положения, затрагивающие основы Вестминстерской системы, в угоду текущей политической ситуации – необходимости обеспечения стабильности правящей коалиции.

Во-вторых, Акт 2011 г. сохранил «лазейки» для проведения досрочных выборов, определив два случая досрочного роспуска палаты общин – голосование за такой роспуск и выражение вотума недоверия правительству. Закон создавал соблазн для премьера инициировать досрочный роспуск парламента в выгодных для него ситуациях. Это привело к манипулированию Актом 2011 г., когда лидер мог искусственно добиться нужного числа голосов палаты. Тем самым «буква закона» соблюдалась, но его «дух испарялся», поскольку Акт 2011 г. принимался с целью обеспечения парламентской стабильности и продления жизни парламента, а не ради сиюминутных политических выгод правящей партии.

В-третьих, «ненавистный» Акт 2011 г. создавал условия для его игнорирования, что было проделано правительством Бориса Джонсона, которое, не отменяя действующий закон, приняло новый закон о досрочных выборах, просто поставив вопрос на голосование в палате.

¹ Dissolution and Calling of Parliament Act 2022 // Legislation.gov.uk. – Mode of access: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2022/11/enacted> (accessed: 30.10.2022).

² Ibid.

Парламент становится конгрессом? Новая практика фиксации даты выборов в легислатуре в Канаде

В течение длительного периода даты выборов в палату общин канадского парламента не были фиксированными и определялись премьер-министром произвольно до истечения срока конституционных полномочий парламента – пяти лет. Премьеры провинций также были свободны в выборе дат проведения выборов в законодательные ассамблеи провинций.

В 2001 г. Британская Колумбия стала первой провинцией Канады, принявшей закон о фиксированной дате провинциальных выборов (сначала – второй вторник мая каждые четыре года, а с 2017 г. – третья суббота октября). С тех пор фиксация дат выборов произошла и в других провинциях, в частности, в 2004 г. в Онтарио (первый четверг октября каждые четыре года), Ньюфаундленде и Лабрадоре (второй вторник октября каждые четыре года). На федеральном уровне закон, устанавливающий фиксированную дату выборов (третий понедельник октября каждые четыре года), был принят в 2007 г. Далее целый ряд провинций Канады пошел по пути установления фиксированных дат или интервала времени, в течение которого должны быть проведены выборы (так, в Альберте с 2011 по 2021 г. предусматривалось проведение выборов в период с 1 марта по 31 мая 2012 г. в четвертый календарный год после всеобщих выборов).

Статья 50 Конституционного акта 1867 г.¹ устанавливает максимальный срок полномочий парламента Канады в пять лет. Часть 1 статьи 4 Конституционного акта 1982 г. подтверждает ст. 50 Конституционного акта 1867 г. и применяет такой же максимальный пятилетний срок к провинциальным законодательным собраниям. Новая статья 56.1, часть 2 Акта о выборах в Канаде устанавливает, что «всеобщие выборы должны проводиться в третий понедельник октября четвертого календарного года, следующего

¹ A Consolidation of the Constitution Acts 1867 to 1982. Current to January 1, 2021 // Justice Laws Website. – Mode of access: <https://laws.justice.gc.ca/eng/Const/> (accessed: 30.10.2022).

за днем голосования последних всеобщих выборов»¹. Итак, конституцией определен лишь верхний предел срока полномочий парламента, но в ней ничего не говорится о нижнем пределе.

Суть установления фиксированной даты состоит в требовании проведения всеобщих выборов *не позднее* октября четвертого года после предыдущих выборов. Как отмечено в литературе, парламент не нарушил конституцию, установив более короткий срок в пределах этого максимума. Четырехлетний максимум также не ослабляет генерал-губернатора в том смысле, что эта норма не содержит конституционного запрета на роспуск парламента, поскольку сохраняет его право на роспуск до тех пор, пока парламента существует [Stoltz, 2010, p. 19]. Действительно, часть 1 статьи 56.1 Акта о выборах в Канаде гласит: «Ничто в этой статье не затрагивает полномочий генерал-губернатора, включая право распускать парламента по своему усмотрению»². Что касается провинций, то провинциальные законы о выборах с фиксированными датами также сохраняли за лейтенант-губернаторами право распускать законодательные собрания провинций [Bowden, 2017, p. 133].

Каковы аргументы в защиту фиксированных дат выборов в Канаде? Сторонники фиксации дат обычно утверждали, что они привнесут определенность в сроки проведения всеобщих выборов и обеспечат работу парламента в течение отведенных законом четырех лет. Перед принятием поправок в Акт о выборах в Канаде тогдашний премьер-министр Стивен Харпер отмечал, что «фиксированные даты выборов не позволяют правительствам объявить досрочные выборы ради краткосрочной политической выгоды», «мешают лидерам пытаться манипулировать календарем просто для партийной политической выгоды», «уравнивают игровое поле для всех партий, и правила ясны для всех»³.

Билль С-16, которым были внесены поправки в Акт о выборах в Канаде, касающиеся фиксированной даты выборов, получил

¹ Canada Elections Act (S.C. 2000, c. 9). Current to October 5, 2022. Last amended on June 29, 2021 // Justice Laws Website. – Mode of access: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/E-2.01/> (accessed: 30.10.2022).

² Ibid.

³ Harper promises law to set election date every four years // CBC News. – 2006. – 26 May. – Mode of access: <https://www.cbc.ca/news/canada/harper-promises-law-to-set-election-date-every-four-years-1.615777> (accessed: 30.10.2022).

королевскую санкцию 3 мая 2007 г. Он предусматривал, что первые такие выборы должны состояться 19 октября 2009 г. Но поскольку право роспуска парламента генерал-губернатором по совету премьер-министра сохранилось в законе, то этим не преминул воспользоваться Стивен Харпер, который прежде выступал против манипуляций с законом. В 2008 г. премьер-министр обратился к генерал-губернатору с просьбой распустить парламент, и первые всеобщие выборы после внедрения фиксированной даты состоялись 14 октября 2008 г. – на год раньше того, что предполагалось прежде.

Это вызвало возмущение со стороны ряда наблюдателей, которые утверждали, что новый закон был нарушен. Дафф Конахер, координатор организации «Демокраси уотч» (*Democracy Watch*), подал иск в суд¹, в котором обжаловал объявление федеральных выборов 2008 г. как противоречащее положениям Акта о выборах с фиксированной датой или соглашениям (*conventions*), поддерживающим этот закон [Heard, 2010, p. 129].

На первый взгляд кажется, что прежняя королевская прерогатива по роспуску парламента заменялась новыми правилами. Поскольку существует старая юридическая максима «парламент не говорит попусту», то части 1 статьи 56.1 Акта о выборах в Канаде (право роспуска парламента по усмотрению генерал-губернатора) следует придать определенный смысл: вероятная причина включения этой нормы состоит именно в том, чтобы ограничить применение правила четырех лет в части 2 этой статьи, устанавливающей фиксированную дату выборов [Stoltz, 2020, p. 17].

Адвокат истца настаивал на том, что свобода действий генерал-губернатора в вопросе роспуска парламента существует в случае утраты доверия со стороны правительства, но ни при каких других обстоятельствах, ссылаясь на конвенциональные соглашения. Ответчики утверждали, что полномочия генерал-губернатора

¹ Conacher v. Canada (Prime Minister) // Federal Court Decisions. – 2009. – 17 September. – Mode of access: <https://decisions.fct-cf.gc.ca/fc-cf/decisions/en/item/57094/index.do?r=AAAAAQAPRGVtb2NyYWN5IFdhbGN0AAAAAAAE> (accessed: 30.10.2022).

на роспуск остаются безоговорочными и не зависят от каких-либо обстоятельств¹.

Суд принял во внимание два момента:

а) адвокат истца в доказательство ограничительного толкования статьи 56.1 Акта о выборах в Канаде опирался в значительной степени на ряд заявлений, сделанных членами правительства на пленарном заседании палаты общин и комитета. Ответчик возражал против этого «внешнего доказательства» по той простой причине, что оно противоречило другим высказываниям, сделанным в ходе парламентских дебатов. Суд пришел к выводу, что доказательство истца сомнительно и не дает ему права «вычитать» в законе положения об ограничении дискреционного права генерал-губернатора на роспуск, поскольку на самом деле их там нет [Stoltz, 2020, p. 18];

б) если предположить, что потеря доверия правительством в палате общин (а истец настаивал, что только в этом случае парламент распускается генерал-губернатором) действительно является необходимым условием для назначения досрочных выборов, то тогда суды оказались бы в щекотливом положении, определяя, когда возникает утрата доверия. Не существует общепринятого определения «недоверия», на основании которого суд мог бы вынести объективное решение. По словам суда, «правительство, теряющее доверие палаты общин, – это событие, не имеющее строгого определения и часто требующее решения премьер-министра» [Stoltz, 2020, p. 18].

Таким образом, истец опирался в своих доводах не на писанный закон, а на конституционные соглашения (*conventions*), которым в системе англосаксонского права Канады хоть и придается большое значение, но они, по словам Э. Хёрда, представляют «свадьбу права и политики» [Heard, 1991]. Суд не может принимать во внимание политические обстоятельства, он должен принимать решение исходя из закона, а не политических обычаев и конвенциональных соглашений. Хёрд отмечает, что поскольку обычаи играют огромную роль в конституции Канады, истцы в

¹ Conacher v. Canada (Prime Minister) // Federal Court Decisions. – 2009. – 17 September. – Mode of access: <https://decisions.fct-cf.gc.ca/fct-cf/decisions/en/item/57094/index.do?r=AAAAAQAPRGVtb2NyYWN5IFdhGNoAAAAAE> (accessed: 30.10.2022).

судебных процессах время от времени пытаются вовлечь суды в определение того, что представляет собой то или иное соглашение, или даже требовать обеспечения соблюдения положений конкретного соглашения. Решение Федерального суда по делу «Конахер против Канады (премьер-министра)» является громким примером такого случая [Heard, 2010, p. 129]. Как иронично замечает Хёрд, Конахер «промазал по конституционным соглашениям и фиксированным датам выборов» [Heard, 2010]: 17 сентября 2009 г. судом было вынесено решение об отказе в удовлетворении иска.

Превратился ли канадский парламент в конгресс в связи с фиксированной датой выборов? Как говорилось во введении этой статьи, фиксированный срок полномочий легислатуры и исполнительной власти характерен для президентской системы. Следует принять во внимание тот факт, что законы о фиксированных датах выборов как на федеральном, так и провинциальном уровне не запрещают главам правительств инициировать роспуск легислатуры и назначение новых выборов, поскольку эти законы не устанавливают минимальный срок существования парламента или законодательного собрания. «Однако одним из немногих практических эффектов этих законов является то, что они на самом деле сокращают максимальный срок службы парламента или законодательного органа с пяти лет до четырех-пяти лет» [Bowden, 2017, p. 135].

Поэтому ситуация в Канаде отличается от ситуации в Великобритании после принятия Акта о парламентах с фиксированным сроком полномочий 2011 г. Если бы в Канаде парламент попытался бы «сымитировать» британский Акт, то для этого нужно было бы получить одобрение законодательных собраний всех десяти провинций, и любое из них могло бы помешать Палате общин получить желаемый результат; кроме того, палата общин могла бы нарваться на отлагательное вето сената [Bowden, 2017, p. 143]. Поэтому Дж. Боуден справедливо считает крайне маловероятным, что когда-либо в Канаде появится политическая воля для принятия Акта о парламентах с фиксированным сроком полномочий в британском стиле [Bowden, 2017, p. 144]. Кроме того, следует учесть политическую практику, которая однозначно говорит о том, что практически мало что изменилось в свободе выбора премьер-министром времени роспуска парламента и назначения дат.

Заключение

Установление фиксированных сроков полномочий парламента и фиксированных дат проведения выборов в легислатуры в Великобритании и Канаде на первый взгляд представляет собой революционное новшество, подрывающее основы парламентаризма, – гибкость системы и взаимозависимые источники «выживания» законодательной ассамблеи и исполнительной власти. Фиксированные сроки и жесткие временные рамки «жизни» парламента и легислатуры – это сугубо президентские черты. Означает ли, что Вестминстерские системы Великобритании и Канады стали президентскими?

Чтобы ответить на этот вопрос, обратимся к заслуживающей внимания идее Дж. Сартори о существовании *системной логики* у президентской и парламентской систем [Sartori, 1997, p. 85]. Перед тем, как отнести ту или иную страну, которая, допустим, считается парламентской, к другой форме правления в силу наличия неких необычных черт этого правления, мы должны выяснить, нарушается ли здесь логика парламентаризма или нет. Скажем, что произойдет, если премьер-министр будет избираться на всеобщих выборах, или у парламента будет отобрано право назначения кабинета, или существенно ограничено или устранено право роспуска парламента? Создают ли эти, как говорит Сартори, «аномалии» другие механизмы власти, функционирующие по *другой* (непарламентской) *логике*? [Sartori, 1997, p. 85]. Если мы отвечаем утвердительно на этот вопрос, то нужно выяснить, какого рода новый механизм мы имеем, а затем отнести страну с «аномалиями» к иной, т.е. непарламентской системе. «Но не надо торопиться делать опрометчивые открытия или изобретать “новые системы” каждый раз, когда та или иная страна заимствует какие-нибудь элементы других систем», – справедливо заключает Сартори [Sartori, 1997, p. 85].

Если исходить из мысли Сартори, то для президентской системы характерна *логика раздельного существования* законодательной и исполнительной власти, раздельного их выживания, концентрации всей полноты исполнительной власти в руках президента как следствия его всенародного избрания. И, напротив, парламентской системе свойственна *логика совместного сущест-*

ования парламента и правительства, их совместного «выживания» [Зазнаев, 2006, с. 120–121].

Акт о парламентах с фиксированными сроками полномочий (действовал в 2011–2022 гг.), который впервые в законодательном порядке установил фиксированную дату выборов в палату общин Великобритании, практически никак не повлиял на свободу действий премьер-министра по объявлению досрочных выборов. Премьер-министр мог посоветовать монарху воспользоваться королевской прерогативой досрочного роспуска парламента, используя две «лазейки» в Акте 2011 г.: объявление вотума недоверия правительству, после чего следовал роспуск палаты, и голосование о досрочном роспуске парламента, которое принималось 2/3 голосов от общего числа членов палаты. Ни первое, ни второе фактически не сдерживали премьер-министра, а значит, система оставалась гибкой с взаимным «выживанием» законодательной и исполнительной власти. Логика парламентской системы не была нарушена в ходе реализации Акта 2011 г.

Начиная с 2001 г. в Канаде сначала на уровне провинций, а затем в 2007 г. на федеральном уровне были зафиксированы даты проведения выборов. Законодательные акты, установив точные календарные даты, не отменили положения, согласно которому представители королевской власти в Канаде (генерал-губернатор Канады и лейтенант-губернаторы провинций) распускали легислатуры по совету глав правительств и объявляли новые выборы в интервале конституционных сроков законодательных органов. На самом деле был сокращен срок полномочий законодательных собраний (до четырех лет). Поэтому при оценке канадских новшеств можно прийти к выводу, что в механизме функционирования этой парламентской системы как на федеральном, так и провинциальном уровне ничего не изменилось: легислатура и кабинет продолжали «выживать» совместно и зависеть друг от друга. Логика парламентской системы не нарушена.

Несмотря на новые тенденции в развитии института роспуска парламента и досрочных выборов, парламентская система в Великобритании и Канаде остается гибкой, предоставляя премьер-министру и правительству выбор альтернатив поведения в случае возникновения политических разногласий: просить у парламента доверия; уйти «добровольно» в отставку перед угрозой потери доверия; инициировать досрочный роспуск парламента; пойти на

компромиссы, предпочитая работать до регулярных выборов. Таким образом, несмотря на новации, парламентаризм в Великобритании и Канаде сохраняет свои сущностные свойства.

O.I. Zaznaev*

**A fixed date of parliamentary election as a new format
of interaction between legislative and executive power
in the UK and Canada**

Abstract. The article analyzes a new phenomenon in the legislation and political practice of the Great Britain and Canada – the establishment of a fixed date for the elections of legislatures. In 2011, the UK passed the Fixed Term Parliaments Act (repealed in 2022), which the first time legislated a fixed date for elections to the House of Commons. Before and after the repeal of this Act, elections by law must be held at least once every five years, but the Prime Minister could and can advise the monarch to use the royal prerogative of early dissolution of parliament. The author examines the political conditions for the adoption and repeal of this Act, the arguments of its supporters and opponents, ways of «bypassing» the Act. The author concludes that the introduction of a fixed term for the House of Commons had practically no effect on the prime minister's freedom of action to call early elections. Historically, the dates for elections to the Canadian Parliament and the provincial legislatures of Canada were not fixed and were determined by the prime minister and provincial premiers at their discretion, which was criticized because it gave significant advantages to the government and the ruling party. In 2001, British Columbia was the first to pass legislation to fix the date of provincial elections. Several other provinces followed suit. In 2007, a fixed date was set at the federal level. The article raises the question of whether the Canadian parliament has become a congress due to this innovation. Answering it in the negative, the author analyzes the provisions of laws and court decisions, as well as the practice of the institution of fixing the date of elections. The article draws a general conclusion that despite new trends in the development of the institution of parliamentary dissolution, the parliamentary system in the UK and Canada remains flexible: it gives the Prime Minister a choice of alternatives to conduct in the event of political disagreements. The author emphasizes that despite the innovations, parliamentarism in the UK and Canada retains its essential properties.

Keywords: parliamentarism; Westminster system; elections to the House of Commons; fixed date of elections; Fixed term parliaments act; Crown prerogatives; British House of Commons; Canadian House of Commons; Prime Minister of Great Britain; Prime Minister of Canada.

* **Zaznaev Oleg**, Kazan federal university (Kazan, Russia), e-mail: Oleg.Zaznaev@kpfu.ru

For citation: Zaznaev O.I. A fixed date of parliamentary election: the new format of interaction between legislative and executive power in the UK and Canada. *Political science (RU)*. 2023, N 1, P. 139–163. DOI: <https://www.doi.org/10.31249/poln/2023.01.05>

References

- Blick A. Constitutional implications of the Fixed-term Parliaments Act 2011. *Parliamentary affairs*. 2016, Vol. 69, N 1, P. 19–25. DOI: <https://doi.org/10.1093/pa/gsv004>
- Bowden J.W.J. When the bell tolls for Parliament: dissolution by efflux of time. *Journal of parliamentary and political law*. 2017, Vol. 11, N 1, P. 129–144.
- Bryce J. *Modern democracies*. New York: The Macmillan company, 1921, two vols., 508 p; 609 p.
- Cowley P., Kavanagh D. *The British general election of 2017*. Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan, 2018, 570 p. DOI: <https://doi.org/10.1007/978-3-319-95936-8>
- Denver D. The results: how Britain voted. *Parliamentary affairs*. 2020, Vol. 73, Iss. Supplement 1, P. 7–28. DOI: <https://doi.org/10.1093/pa/gsaa037>
- Ford R., Bale T., Jennings W., Surridge P. *The British general election of 2019*. Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan, 2021, 702 p. DOI: <https://doi.org/10.1007/978-3-030-74254-6>
- Heard A. *Canadian constitutional conventions: the marriage of law and politics*. Toronto: Oxford university press, 1991, 189 p.
- Heard A. Conacher missed the mark on constitutional conventions and fixed election dates. *Constitutional Forum constitutionnel*. 2010, Vol. 19, N 1, P. 129–140. DOI: <https://doi.org/10.21991/c9637h>
- Lijphart A. (ed.). *Parliamentary versus presidential government*. Oxford: Oxford university press, 2000, 257 p.
- Linz J. Presidential or parliamentary democracy: does it make a difference? In: Linz J.J., Valenzuela A. (eds). *The Failure of presidential democracy. Comparative perspectives*. Baltimore; London: The Johns Hopkins university press, 1994, P. 3–90.
- Linz J. The perils of presidentialism. *Journal of democracy*. 1990, Vol. 1, N 1, P. 51–69.
- Loewenstein K. *Political power and the governmental process*. Chicago: University of Chicago press, 1957, 442 p.
- Ranney J.A. (ed.). *Parliamentary and presidential democracy: contrast and convergence*. Toronto: Churchill Society for the Advancement of Parliamentary Democracy, 1985, 76 p.
- Sartori G. *Comparative constitutional engineering: an inquiry into structures, incentives and outcomes*. 2nd edition. London: Macmillan press, 1997, 217 p.
- Shugart M.S., Carey J.M. *Presidents and assemblies. Constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge: Cambridge university press, 1992, 316 p.
- Shugart M.S., Mainwaring S. Presidentialism and democracy in Latin America: rethinking the terms of debate. In: Mainwaring S., Shugart M.S. (eds). *Presidentialism*

- and democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge university press, 1997, P. 14–15.
- Stoltz D. Fixed date elections, parliamentary dissolutions and the court. *Canadian parliamentary review*. 2010, Vol. 33, N 1, P. 15–20.
- Strøm K., Müller W.C., Bergman T. (eds). *Delegation and accountability in parliamentary democracies*. Oxford, New York: Oxford university press, 2003, 784 p. DOI: <https://doi.org/10.1093/019829784x.001.0001>
- Thompson L. From Minority government to parliamentary stalemate: why election 2019 was needed to break the Brexit Logjam. *Parliamentary affairs*. 2020, Vol. 73, Iss. Supplement 1, P. 48–64. DOI: <https://doi.org/10.1093/pa/gsaa038>
- Verney D.V. *The Analysis of political systems*. London: Routledge & Kegan Paul, 1959, 239 p.
- Youngs R., Thomas-Symonds N. The problem of the ‘Lame Duck’ government: a critique of the Fixed-term Parliaments act. *Parliamentary affairs*. 2013, Vol. 66, P. 540–556. DOI: <https://doi.org/10.1093/pa/gss001>
- Zaznaev O.I. *Semi-presidential system: theoretical and applied aspects*. Kazan: Kazan State University named by V.I. Ulyanov-Lenin, 2006, 374 p. (In Russ.)
- Zaznaev O.I., Sidorov V.V. *Forms of government and ethnic conflicts*: monograph. Kazan: Logos-Press, 2022, 232 p. (In Russ.)

Литература на русском языке

- Зазнаев О.И. Полупрезидентская система: теоретические и прикладные аспекты. – Казань: Казан. гос. ун-т им. В.И. Ульянова-Ленина, 2006. – 374 с.
- Зазнаев О.И., Сидоров В.В. Формы правления и этнические конфликты: монография. – Казань: Логос-Пресс, 2022. – 232 с.

Е.М. ШУЛЬМАН¹, А.А. КУТУЗОВА*

**АДМИНИСТРИРОВАНИЕ ЧРЕЗВЫЧАЙНОСТИ:
ПРИНЯТИЕ В РФ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ
И ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ РЕШЕНИЙ
В ПЕРИОД С 2020 ПО 2022 г.**

Аннотация. Статья посвящена исследованию законотворческого процесса и анализу процедуры принятия управленческих решений современной России в условиях чрезвычайных ситуаций в период с 2020 по 2022 г. Изучены теоретико-методологические подходы к рассмотрению чрезвычайного и регулярного в законотворческом процессе и административной практике: рассмотрено понятие социального порядка в качестве феномена регулярного, а также феномен чрезвычайного в политической философии. Рассмотрены особенности законодательного регулирования в ситуации, когда чрезвычайные условия становятся источником изменений; прослежено перерастание мер из исключительного статуса в постоянный. Выявлены основные тенденции и практики законотворческого процесса и административного управления в период чрезвычайности.

Ключевые слова: законотворческий процесс; администрирование чрезвычайной ситуации; управленческие структуры; пандемия COVID-19.

Для цитирования: Шульман Е.М., Кутузова А.А. Администрирование в чрезвычайной ситуации: принятие управленческих и законодательных решений в период с 2020 по 2022 г. // Политическая наука. – 2023. – № 1. – С. 164–184. – DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2023.01.07>

¹ Внесена в список СМИ, выполняющих функции иностранного агента.

* **Шульман Екатерина Михайловна**, кандидат политических наук, стипендиат, Академия им. Роберта Боша (Берлин, Германия), e-mail: ekaterina.schulmann@gmail.com; **Кутузова Анастасия Александровна**, заместитель директора Научно-исследовательского центра прикладной политологии, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (Москва, Россия), e-mail: kutuzova-aa@ranepa.ru

© Шульман Е.М., Кутузова А.А., 2023 DOI: 10.31249/poln/2023.01.07

Главным словом 2022 г., по мнению Collins English Dictionary, является «permacrisis» (англ.) – постоянный (перманентный) кризис¹. Это слово во многом способно охарактеризовать состояние и современного мира в целом, и отдельных стран в частности.

Так, в России с начала 2020 г. пандемия COVID-19 стала одной из главных проблем. Период неопределенности требовал принятия безотлагательных решений. Спустя два года, прошедших под знаком пандемии, государство стремится к законодательному закреплению норм, которые могут оставаться в жизни граждан уже после чрезвычайной ситуации. Этого также требует начавшаяся 24 февраля 2022 г. специальная военная операция, которая эвентуально ставит государство в положение чрезвычайной ситуации.

Характер взаимоотношений «регулярного» и «чрезвычайного» в администрировании и законотворчестве не изучен в достаточной степени и представляет исследовательский интерес. Также в этом контексте интересно выявление особенностей политико-административного управления и законотворческого процесса в России в период COVID-19 и СВО через изучение процесса создания новых норм. Для этого мы обратимся к теоретико-методологическим подходам изучения чрезвычайного и регулярного, начав с рассмотрения понятия социального порядка.

Теоретическое осмысление концептов «чрезвычайного» и «регулярного» в социальных науках

Считается, что понятием «чрезвычайного» в социальных науках оперируют в основном дисциплины, изучающие право и правоприменение. Чрезвычайные события нарушают ткань социального порядка и одновременно являются его производной, ибо без «регулярного» как точки отсчета не может быть и чрезвычайного. Таким образом, экстраординарное есть одновременно опровержение регулярного и его порождение [Khabrieva, Chernogor, 2022]. В этом смысл известного трюизма «чрезвычайная ситуация не приносит ничего нового, но усиливает уже существовавшие тенденции».

¹ Word of the year: the Collins word of the year 2022 is... – Mode of access: <https://www.collinsdictionary.com/woty> (accessed: 10.12.2022).

В европейской правовой традиции чрезвычайные меры начали применять еще в римском праве, где ближайшим аналогом чрезвычайного являлся *justitium* (юстициум) [Меринг, Кильдюшов, 2018] – понятие, эквивалентное объявлению чрезвычайного положения. В Римской республике такое правовое состояние устанавливалось для сохранения государства в период междувластия, гражданской войны или иноземного вторжения. Главной задачей этого режима было предотвращение внутренних противоречий, способных породить паралич государственных институтов. В определенной степени можно сказать, что сам институт императоров, если рассматривать его в качестве наследовавшего институту диктаторов (чрезвычайных магистратов), есть пример перерождения чрезвычайного в регулярное и временного в постоянное (см., напр.: [Ильин, 2022]).

В настоящий момент введение чрезвычайного положения имеет гораздо больше обоснований, начиная с гражданских волнений и терроризма и заканчивая стихийными бедствиями и рисками биологической безопасности, такими как пандемии. Современный всплеск интереса к проблематике чрезвычайного положения для многих исследователей был обусловлен падением Веймарской республики, последовавшим за передачей Гитлеру чрезвычайных полномочий в результате пожара в Рейхстаге 1933 г. Узаконивая внеправовые механизмы решения сверхординарных ситуаций, чрезвычайное положение естественным образом породило дуализм в своей интерпретации как крайней меры восстановления порядка – или же латентной угрозы демократии и гражданским свободам.

Перейти к методологии чрезвычайного положения возможно через концептуализацию регулярного, которое представляется нам как социальный порядок – центральная проблема социальной теории. Впервые она была описана английским философом Томасом Гоббсом в его классической работе «Левиафан». Его видение естественного развития человека кардинальным образом отличалось от аристотелевской концепции государства. Отходя от идеи человека как «естественного начала» государства, Гоббс говорит об искусственности государства, созданного вопреки природе человека, но одновременно по его воле.

Для установления общей власти нужно, чтобы люди назначили одного человека или собрание людей в качестве их предста-

вителя; «чтобы каждый человек считал себя доверителем в отношении всего, что носитель общего лица будет делать сам или заставит делать других в целях сохранения общего мира и безопасности, и признал себя ответственным за это...» [Гоббс, 1964, с. 196]. Это соглашение заключает каждый с каждым на тех условиях, которые оглашены в следующих словах: «Я уполномочиваю этого человека или это собрание лиц и передаю ему мое право управлять собой при том условии, что ты таким же образом передашь ему свое право и санкционируешь все его действия» [Гоббс, 1964, с. 196]. Таким образом, в обмен на свои права и свободы человек получает безопасную жизнь в обществе, которая обеспечена нормативным социальным порядком, как его называет Талкотт Парсонс в «Структуре социального действия» [Parsons, 1964, p. 91].

Власть, которая становится элементом сдерживания человеческих желаний, у Гоббса получает свою классическую формулировку на утилитарной основе и появляется в различных формах всякий раз, когда рушится постулат естественного тождества интересов. Индивидуально у Гоббса человек теряет естественное состояние при одном условии: когда над ним устанавливается верховная власть суверена.

Одним из первых современных исследователей чрезвычайного положения считается немецкий философ Карл Шмитт. Наибольший интерес для него представляла способность суверена преступать пределы закона для поддержания публичного блага. В концепции Шмитта законодательно закрепленный порядок возникает лишь как следствие порядка политического, основывающегося на характерных чертах государства и воле суверена.

Сфера политического понимается как пространство особых социальных отношений, где субъекты маркируют себя, основываясь на разделении «друг – враг». Здесь враг – экзистенциальная противоположность, которая одним своим существованием создает угрозу для политического субъекта: «Это просто кто-то иной, чужак, и его природа определена уже тем, что всем своим существованием он проявляет себя иным, чужим, таким, что в конечном счете с ним могут возникнуть конфликты, которые окажется невозможно разрешить ни с помощью ранее установленных общих норм, ни при посредничестве какого-либо третьего лица, считающегося незаинтересованным и беспристрастным» [Шмитт, 1992, с. 43].

Закон в этой концепции постоянно находится под угрозой, требуя поддержания себя за счет воли суверена – того, кто определяет саму форму нормального политического существования общества. Конституция же делится на политическую, основополагающую часть, позволяющую правовым нормам возникать и действовать, и конституирующую, которая служит для ограничения политического порядка. Диктатура (всегда определяемая как временная, действующая при сохранении конституции до восстановления порядка) может устанавливаться для обеспечения порядка в ситуации чрезвычайности. Суверенная же диктатура исключает конституцию, определяет ситуацию, требующую перманентного сохранения. Таким образом суверенная диктатура институционализирует чрезвычайное в качестве перманентного, исключительное – в качестве правильного, то, что было первоначально временной реакцией на коллективное несчастье, общую беду – в качестве желаемого и самоценного.

Характерное следствие концепции суверенитета у Шмитта – подведение под понятие чрезвычайности борьбы с терроризмом, определяемым как экзистенциальная угроза «порядку». По его мнению, начиная с В.И. Ленина, партизанская борьба утрачивает свои территориальные рамки, переходя от суждений об определенных чертах порядка к суждениям о целесообразности того или иного порядка в целом, становясь в один ряд с иными экзистенциальными угрозами государству.

Таким образом, чрезвычайное положение, по Шмитту, возникает в условиях «экзистенциальной крайности», когда нормальный политико-правовой порядок приостанавливается, так как более не имеет средств для решения проблемы. Режим функционирования системы начинают определять решения суверена – наиболее влиятельного лица со всей полнотой власти в условиях чрезвычайного положения и исключительным правом на его прекращение.

В противовес Шмитту, Вальтер Беньямин рассматривал чрезвычайное положение как ситуацию неопределенности, существующую на грани права и бесправия. Беньямин видит в чрезвычайности лишь дисфункцию и кризис правовой системы, приводящий к вытеснению части населения за рамки общественной жизни [Беньямин, 2012, с. 237–253]. При этом чрезвычайное положение начинает все чаще становиться приемлемым для государства.

Для автора государство изображает личность как «злую» и «эгоистичную», поддерживая этот образ за счет мифологизированных категорий судьбы, вины и греха. Мифологическая власть находит свое конечное воплощение в законе, поддерживающем насильственный порядок.

Беньямин выявляет противоречивость оснований, на которых держится система насилия. Ни одна из действующих систем обоснования права (естественно-правовые теории, дарвинизм, позитивное право) не затрагивает насилия как такового. Поэтому он решает отделить категорию насилия от целей и средств. Стремясь монополизировать все насилие, право вступает в борьбу с ним не из-за того, что внеправовое насилие несправедливо, а потому, что оно находится вне права, учреждая альтернативный порядок. Любое право, по Беньямину, ставит целью поддержание насилия, а любое иное насилие учреждает право.

Дж. Агамбен пошел дальше, попытавшись развить идеи предшественников. Концепции Шмитта и Беньямина он обозначает как «плероматическую», описывающую чрезвычайность как возвращение сувереном полноты власти, и «кеноматическую», обозначающую правовую пустоту, развивая при этом вторую позицию. Для обозначения состояния человека в чрезвычайном положении он использует древнеримский термин *homo sacer* [Агамбен, 2011] – человек, которым нельзя жертвовать в религиозном ритуале, но убийство которого не считается преступлением. Человек, попадающий в данную категорию, находится для права в «состоянии исключения» – он включен в право только посредством исключения из него.

Для обоснования катастрофического характера состояния исключения Агамбен прибегает к понятию биологической власти М. Фуко – власти, выходящей за рамки дисциплинарной и пенитенциарной в целом [Фуко, 1977–1978, с. 12–29]. Биологическая власть расширяет сферу действия государства до физических характеристик населения, рассматривая его не как совокупность индивидов, а как человеческую «массу». У Агамбена биополитика приобретает черты противостояния социального существования (*bio* / «достойная жизнь») и биологического (*zoe* / «голая жизнь»). Чрезвычайное положение Агамбен описывает категорией «лагеря» – пространства, где исключение становится правилом, а человек окончательно становится объектом биополитики.

Противоположностью *homo sacer* является суверен, заимствованный из определения Шмитта. Подобно *homo sacer*, суверен стоит одновременно внутри и вовне юридической системы, поскольку он подсуден, но может приостанавливать действие права через чрезвычайное положение. Состояние исключения здесь предполагает невозможность его применения внутри правовой системы. Поскольку суверенитет исторически является властью, определяющей состав политического тела (принадлежащего *bio*) и исключенного из него (*zoe*), он выполняет роль проводника между этими двумя состояниями, а нахождение вне политического тела оправдывается необходимостью привести человека в должное состояние чрезвычайными средствами.

Анализируя нескончаемое чрезвычайное положение в нацистской Германии, Агамбен устанавливает, что в тоталитарной структуре общества оно приняло масштаб гражданской войны, где устранялись социальные группы, не подходящие для включения в политическое тело. Из этого примера также следует, что в структуре государства чрезвычайного положения начинают действовать особые механизмы коммуникации, где одни формы знания приобретают приоритет над другими, принимаясь как общеобязательная истина.

Развивая тезис Бенямина о превращении чрезвычайного положения в норму для государства, Агамбен указывает на то, что чаще всего оно осуществляется через упразднение разделения между ветвями власти и приводит к длительной централизации управленческих и законодательных функций.

Переход «чрезвычайного» в «регулярное»: опыт работы Госдумы и Правительства России в период 2020–2022 гг.

Для исследования взят массив законопроектов, рассматривавшихся и принимавшихся Государственной думой в период весенней сессии 2020, 2021 и 2022 гг. Весенняя сессия выбрана, поскольку обе чрезвычайные ситуации – пандемия и Специальная военная операция (далее – СВО) – были постулированы государственной властью в качестве таковых в начале года (2020 и 2022 соответственно), а также, поскольку весенняя сессия в парламентской

практике хронологически длиннее осенней, которая длится с начала сентября до конца декабря и посвящена большей частью бюджетному процессу. В первой половине календарного года больше пространства для законотворчества различных субъектов права законодательной инициативы (в первую очередь депутатов и сенаторов).

На рисунке 1 мы видим количество законопроектов, внесенных и принятых во время весенней сессии в период с 2019 по 2022 г. График демонстрирует общее повышение законотворческой эффективности парламента во время кризиса: при сравнительно одинаковом количестве внесенных на рассмотрение законопроектов увеличивается число принятых законов.

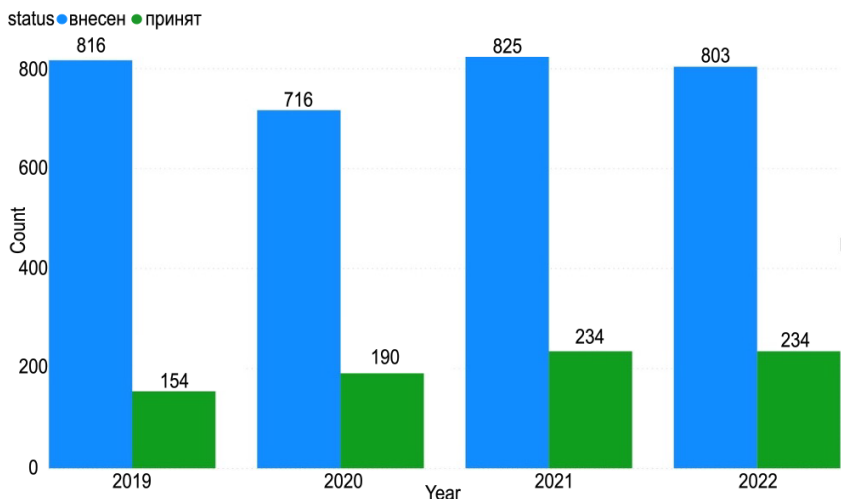


Рис. 1

**Количество внесенных и принятых законопроектов
в весенние сессии 2019–2022 гг.**

Вносимые правительством законопроекты по времени их действия можно разделить на два вида:

- инициативы, носящие временный характер и ориентированные на конкретную задачу;
- инициативы, обладающие «постоянным» потенциалом и расширяющие полномочия исполнительной власти.

Исходя из целей применения, законодательные новеллы 2020–2022 гг., институционализирующие чрезвычайность, могут быть классифицированы как поддерживающие, рестриктивные или же дерегулирующие (отменяющие действие предыдущих норм).

Поддерживающие нормы направлены на прямую (финансовую) или косвенную (нормативную) поддержку отраслей, которые правительство сочло стратегически значимыми, предприятий и домохозяйств или отдельных категорий граждан, отнесенных к числу нуждающихся в такой поддержке. Это льготы, субсидии, выплаты и освобождения от обязательств или отсрочка таковых. Рестриктивные нормы вводят новые запреты и наказания за нарушения этих запретов – как для граждан, так и для организаций. Дерегулирующие нормы близки к поддерживающим: они направлены на снятие или, чаще, временное приостановление действия административных барьеров, требований и ограничений.

При наличии норм, которые можно отнести к нескольким категориям одновременно (скажем, сочетание ограничений для бизнеса и поддержки потребителя в нормах, устанавливающих потолок цен на ту или иную категорию товаров), такая классификация представляется нам полезной для выявления приоритетных и периферийных направлений мысли законодателя.

Примеры рестриктивных, дерегулирующих и поддерживающих норм представлены в таблице.

В условиях «чрезвычайного законотворчества» еще чаще, чем в обычной парламентской практике, основным центром принятия решений становятся министерства и ведомства, которые стремятся как создавать собственные подзаконные акты, так и проводить через парламент необходимые, на их взгляд, законодательные инициативы. Мы можем отметить, что министерства труда, внутренних дел, чрезвычайных ситуаций, обороны и финансов достаточно активно использовали чрезвычайную ситуацию в качестве повода для принятия новых решений. В большей степени проводимая министерствами политика носила исключительный, окказиональный характер, а принимаемые решения были направлены на устранение конкретных ситуативных проблем.

Таблица

Примеры рестриктивных, поддерживающих и дерегулирующих норм 2022 г.

Название	Описание
1	2
Рестриктивные нормы	
Указ Президента Российской Федерации от 01.03.2022 № 81 «О дополнительных временных мерах экономического характера по обеспечению финансовой стабильности Российской Федерации»	Запрещает предоставлять кредиты и займы в рублях лицам, аффилированными с недружественными странами. Кроме того, указ запрещает вывоз из РФ наличной иностранной валюты в сумме, превышающей эквивалент 10 тыс. долларов США
№ 464757–7 (закон опубликован) О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и статьи 31 и 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (в части установления уголовной ответственности за действия, направленные на дискредитацию использования Вооруженных сил РФ, за распространение заведомо ложной информации об использовании Вооруженных сил РФ)	Законы вводят уголовную ответственность за распространение заведомо ложной информации об использовании ВС РФ, а также за публичные действия, направленные на дискредитацию российской армии и действия государственных органов за рубежом
№ 9712–8 (закон опубликован) О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и статьи 150 и 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (в части уточнения ответственности за уничтожение или повреждение лесных насаждений, а также за распространение заведомо ложной информации об исполнении госорганами РФ своих полномочий и за действия, направленные на дискредитацию исполнения госорганами своих полномочий)	
Дерегулирующие нормы	
№ 84933–8 (закон опубликован) О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и о приостановлении действия отдельных положений законодательных актов Российской Федерации (о поддержке участников внешнеэкономической деятельности)	Предусматривает ряд упрощений в регулировании импорта товаров на территорию Российской Федерации
№ 134035–8 (закон опубликован) О внесении изменения в статью 12 Федерального закона «О беженцах»	Снимает с иностранных граждан и лиц без гражданства, получивших в России временное убежище, необходимость сдавать на хранение в органы внутренних дел документы, подтверждающие личность

Продолжение табл.

1	2
Поддерживающие нормы	
Указ о ежемесячной денежной выплате семьям, имеющим детей, от 31 марта 2022 года	Ежемесячная выплата для детей от 8–17 лет с 1 мая 2022 в семьях, доход которых не превышает минимальный прожиточный минимум
Постановление Правительства Российской Федерации от 06.03.2022 г. № 296 О внесении изменений в Правила отбора организаций, включенных в отраслевые перечни системообразующих организаций российской экономики, претендующих на предоставление в 2020 году мер государственной поддержки	Возобновляет действие адресных мер поддержки для системообразующих организаций, действовавших в 2020 г. в качестве антикризисной меры
№123763–8 (на рассмотрении) О внесении изменения в статью 16 Федерального закона «О ветеранах»	Предоставление ветеранам боевых действий дополнительных мер социальной поддержки в виде компенсации расходов на оплату коммунальных услуг в размере 50 процентов

Источник: Система обеспечения законодательной деятельности. – Режим доступа: <https://sozd.duma.gov.ru/> (дата посещения: 11.12.2022).

Для законотворческого процесса, осуществляемого в рассматриваемый период, было характерно также внесение правительством в Государственную думу инициатив, обладающих «постоянным» потенциалом и расширяющих полномочия исполнительной власти. Например, законопроект № 1129469–7¹ предполагает создание банка данных для обеспечения оперативно-розыскных мероприятий и следственных действий. Проект закона предусматривает определение Минюста России оператором системы с наделением его полномочиями по утверждению порядка ведения и использования банка данных.

Законопроект № 953580–7² наделяет Правительство РФ широкими полномочиями по взиманию штрафов с юридических лиц, лицензированию деятельности.

¹ № 1129469–7 О внесении изменений в статью 13 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности» (о создании специализированного информационного банка данных экстремистских материалов) // Система обеспечения законодательной деятельности. – Режим доступа: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1129469-7> (дата посещения: 11.12.2022).

² № 953580–7 О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ (в целях принятия неотложных мер, которые направлены на обеспечение устойчивого развития экономики и предотвращение последствий распространения новой

Законопроект № 955380–7¹ разрешает полицейским вскрывать автомобили, проникать в жилье, применять оружие, если задерживаемый «совершает действия, дающие основания расценить их как угрозу нападения», а также ограждать митинги, требовать от обращающихся к ним граждан «назвать свои фамилию, имя и отчество» и проверять их документы.

Законопроект № 951332–7² наделяет правительство исключительными полномочиями по решению о предоставлении государственных гарантий РФ.

Законопроект № 912249–7³ предполагает, что законом может быть предусмотрен сбор подписей избирателей, участников референдума с помощью федеральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)».

К теме цифровизации голосований также относится законопроект № 914612–7⁴, где установлена возможность осуществления дистанционного электронного голосования на территории города Москвы при проведении выборов всех уровней. Стоит отметить, что на практике выборов в Государственную думу 2021 г. система электронного голосования и ее результаты вызвали целый ряд во-

коронавирусной инфекции) // Система обеспечения законодательной деятельности. – Режим доступа: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/955380-7> (дата посещения: 11.12.2022).

¹ № 955380–7 О внесении изменений в Федеральный закон «О полиции» (направлен на усиление гарантий защиты прав граждан и уточнение полномочий полиции) // Система обеспечения законодательной деятельности. – Режим доступа: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/955380-7> (дата посещения: 11.12.2022).

² № 951332–7 О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации и установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2020 году» // Система обеспечения законодательной деятельности. – Режим доступа: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/951332-7> (дата посещения: 11.12.2022).

³ № 912249–7 О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части совершенствования процедуры сбора подписей и проверки подписных листов) // Система обеспечения законодательной деятельности. – Режим доступа: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/912249-7> (дата посещения: 11.12.2022).

⁴ № 914612–7 О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования в городе федерального значения Москве // Система обеспечения законодательной деятельности. – Режим доступа: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/914612-7> (дата посещения: 11.12.2022).

просов, который относился к ее транспарентности, а также проверяемости как процедуры голосования, так и ее результатов¹.

Таким образом, можно отметить, что новые нормы, создающиеся по причине или под предлогом чрезвычайной ситуации, имеют тенденцию переходить из исключительного состояния к постоянному. Так, эти нормы с большой долей вероятности останутся с гражданами и после завершения периода чрезвычайности.

Условия, в которых государство находилось из-за пандемии, а затем из-за начала СВО, существенно ускорили законотворческий процесс в России: новые законы относительно ситуации с эпидемией COVID-19 и специальной военной операции принимаются быстро и часто пакетами. Сроки прохождения законов стабильно сокращались последние двадцать лет: с 661 дня в 1994 г. до 305 дней в 2003 г., 209 в 2009 г., 182 дней в 2012 г. и 132 дней в 2013 г. Общая тенденция сокращения сроков рассмотрения законопроектов, характерная для российского парламента последних четырех созывов, ускоряется во время весенних сессий «чрезвычайных» годов (в особенности 2020 и 2022).



Рис. 2

Средняя продолжительность стадий по инициаторам (VII созыв Госдумы (18.09.2016–26.09.2020))

¹ См., например, Epifanova A. Online Elections in Russia // German Council on Foreign Relations. – 2021. – May 21. – Mode of access: <https://dgap.org/en/research/publications/online-elections-russia> (accessed: 10.12.2022).

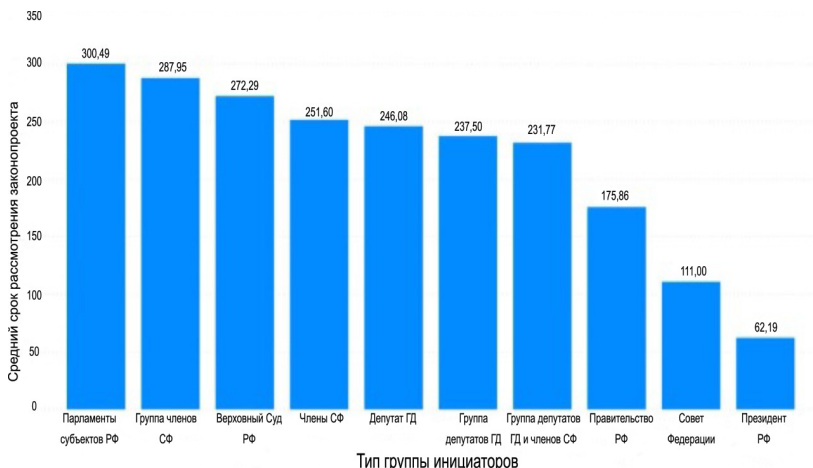


Рис. 3

Средний срок рассмотрения (от внесения до принятия в третьем чтении) по инициаторам (VII созыв ГД 18.09.2016–26.09.2020)

Помимо тренда на ускорение законотворческого процесса в РФ, необходимо отметить тенденцию «регионализации»: расширения полномочий глав субъектов РФ, которое было обусловлено необходимостью регулирования карантинных мер в случае с пандемией и обеспечения безопасности в период СВО.

Так, 2 апреля 2020 г., после вступления в силу Указа Президента РФ № 239¹, главы регионов получили право закрывать любые организации и ограничивать передвижение не только людей, но и транспорта.

19 октября 2022 г. был подписан Указ Президента РФ № 756², который разделил субъекты РФ на четыре уровня реагирования: максимальный уровень, средний уровень, уровень повышенной готовности и уровень базовой готовности. Кроме того, указ наделил глав ре-

¹ Указ о мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения в связи с распространением коронавирусной инфекции // Президент России. – 2020. – 2 апреля. – Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/president/news/63134> (дата посещения: 11.12.2022).

² Указ «О мерах, осуществляемых в субъектах Российской Федерации в связи с Указом Президента Российской Федерации от 19 октября 2022 г. № 756» // Президент России. – Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/president/news/69632> (дата посещения: 11.12.2022 г.).

гионов полномочиями по усилению охраны общественного порядка и обеспечению общественной безопасности.

Отдельно стоит разобрать ситуацию проведения частичной мобилизации, в ходе которой регионы РФ получили «задания по поставке мобилизационных ресурсов»¹. В дальнейшем объявили об окончании мобилизации также все главы регионов, первым из которых 17 октября стал мэр Москвы Сергей Собянин.

Хотя военкоматы *de jure* подчиняются Министерству обороны, во время проведения частичной мобилизации поступали сообщения о том, что губернаторы отстраняют военкомов от занимаемых должностей², приходят в военкоматы с проверками, допуская публичную критику военкомов за ошибки во время проведения частичной мобилизации³. Таким образом, главы регионов становятся своего рода менеджерами чрезвычайности, которым федеральный центр делегирует решение срочных вопросов.

При этом образуются временные структуры, собранные из представителей разных органов власти. Например, в период пандемии основным decision-maker'ом стал Координационный совет при Правительстве РФ, так как именно его решениями были оформлены основные ограничительные меры. 14 марта 2020 г. премьер-министр Михаил Мишустин возглавил Координационный совет по борьбе с коронавирусом. В период проведения СВО после объявления частичной мобилизации аналогичным образом был сформирован координационный совет для обеспечения нужд Вооруженных сил РФ, который также возглавил Михаил Мишустин⁴.

В период пандемии 15 марта 2020 г. для координации действий между регионами и обмена «лучшими практиками» борьбы с

¹ Каждый регион получил задание по частичной мобилизации с учетом резерва // РИА Новости. – 2022. – 22 сентября. – Режим доступа: <https://ria.ru/20220922/mobilizatsiya-1818767142.html> (дата посещения: 12.12.2022).

² Военного комиссара Хабаровского края отстранили от должности // РБК. – 2022. – 22 сентября. – Режим доступа: <https://www.rbc.ru/politics/03/10/2022/633a55b29a79472353a8561a> (дата посещения: 12.12.2022).

³ Ивановский губернатор раскритиковал военкома за облавы с повестками // Коммерсант. – 2022. – 27 октября. – Режим доступа: <https://www.kommersant.ru/doc/5634633> (дата посещения: 12.12.2022).

⁴ Координационный совет при Правительстве Российской Федерации по обеспечению потребностей Вооруженных сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов // Правительство России. – Режим доступа: <http://government.ru/department/647/events/> (дата посещения: 11.12.2022).

коронавирусной инфекцией была создана специальная рабочая группа в рамках Государственного совета, возглавил ее мэр Москвы¹. Аналогичная группа по обеспечению координации работы регионов при реализации мер, предусмотренных указом о частичном военном положении, и взаимодействия субъектов Федерации с федеральными органами власти под руководством мэра Москвы была создана при Госсовете в октябре 2022 г.²

Интересный пример *ad hoc* структуры, созданной для моделирования уже «чрезвычайности второго извода» – последствий первоначального решения о переводе социально-политического бытия в экстраординарный модус – представляет собой рабочая группа по обеспечению взаимодействия органов публичной власти и организаций по вопросам мобилизационной подготовки и мобилизации, социальной и правовой защиты участников специальной военной операции, созданная распоряжением Президента РФ 20 декабря 2022 г.³ для координации усилий органов власти, обеспечивающих мобилизацию, а также для общения с самими мобилизованными и их семьями. В ее состав вошли как депутаты Государственной думы и сенаторы, так и журналисты – военные корреспонденты и даже создатель телеграм-канала. Задачи рабочей группы описаны достаточно широко, притом что к ее полномочиям относится только возможность запрашивать и получать от органов государственной власти материалы и информацию и приглашать на свои заседания должностных лиц, представителей организаций, в том числе общественных объединений. Возможно, эту рабочую группу можно сравнить не столько с координационными органами в правительстве и Государственном совете, сколько с рабочей группой по обсуждению конституционных поправок, созданной в январе 2020 г., правовой статус которой был неясен, а полномочия неопределенны.

¹ Распоряжение о рабочей группе Госсовета по противодействию распространению коронавируса // Президент России. – 2022. – 15 марта. – Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/president/news/62990> (дата посещения: 14.12.2022).

² Военное положение и «режимы реагирования». Что важно о них знать // РБК. – 2022. – 19 октября. – Режим доступа: <https://www.rbc.ru/politics/19/10/2022/634fe84c9a79470c679c3059> (дата посещения: 11.12.2022).

³ Рабочая группа обеспечит взаимодействие власти и организаций по вопросам мобилизации // Интерфакс. – 2022. – 22 декабря. – Режим доступа: <https://www.interfax.ru/russia/877881> (дата посещения: 11.12.2022).

Еще одной тенденцией администрирования чрезвычайности выступает общее снижение уровня транспарентности. Так, в 2020 г. закрытые расходы федерального бюджета по разделу «Национальная экономика» составили 13%, а в закрытой части российского бюджета на 2023 г. оказалось уже 23% расходов¹.

Также этот тренд прослеживается и в закрытии прямых трансляций заседаний Государственной думы РФ: в октябре 2022 г. Совет думы принял решение ограничить прямые онлайн-трансляции пленарных заседаний в Интернете².

Заключение

Подводя итог, стоит отметить несколько трендов, характерных для чрезвычайного администрирования в РФ.

Во-первых, законотворческому процессу в периоды чрезвычайности свойственно ускорение. Законопроекты принимаются быстрее и часто пакетами.

Во-вторых, роль менеджеров кризиса отдается главам субъектов РФ, которые получают дополнительную ответственность, и, в меньшей степени, дополнительные полномочия для принятия решений внутри регионов.

В-третьих, для администрирования чрезвычайности, будь то пандемия или период проведения специальной военной операции, создаются *ad hoc* структуры – координационные советы и рабочие группы, собранные из представителей различных ведомств и министерств, а также глав регионов, членов Федерального собрания и общественных деятелей.

В-четвертых, мы наблюдаем тенденцию снижения общего уровня транспарентности в законотворчестве и администрировании, который выражается в увеличении доли секретных расходов

¹ Закрытые траты бюджета по разделу экономики в пандемию поставили рекорд // РБК. – 2021. – 5 октября. – Режим доступа: <https://www.rbc.ru/economics/05/10/2021/6156fc2d9a79478100fe69e0> (дата посещения: 11.12.2022).

² Совет Госдумы решил ограничить трансляцию заседаний палаты // Ведомости. – 2022. – 18 октября. – Режим доступа: <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2022/10/18/946130-sovet-gosdumi-ogranichit-translyatsiyu> (дата посещения: 13.12.2022).

федерального бюджета и ограничении прямых трансляций заседаний Государственной думы РФ.

Законотворческая деятельность чутко отзывается на изменения, происходящие в социальной сфере, актуализируя корпус законодательства перед вызовами времени. При этом любая масштабная чрезвычайная ситуация характеризуется появлением в ответ на экстренный вызов *ad hoc* структур и их сложным взаимодействием с постоянными бюрократическими институтами «регулярного управления». Более того, такие структуры часто продолжают существовать и после чрезвычайной ситуации, в свою очередь институционализируясь в качестве «новой нормальности». Альтернативно (или одновременно) управленческие структуры мирного времени могут принимать на себя чрезвычайные функции, полностью или частично, требуя и получая особые полномочия и ресурсы, отращивая у себя некие специальные подразделения или активируя «спящую» часть своих полномочий.

Сходные процессы происходят и в законотворческой сфере: чрезвычайность как требует новых правовых инструментов, так и позволяет провести те новеллы, которые в обычное время могли вызвать публичное обсуждение и административное сопротивление.

Ключевой особенностью законодательного регулирования в период чрезвычайных ситуаций является вынужденное делегирование парламентом права на принятие решений исполнительной ветви власти. Это объясняют тем, что государство должно оперативно принимать необходимые решения, даже если такие меры могут повлечь за собой временное ограничение прав и свобод граждан. В периоды чрезвычайности привычное для общества соотношение свободы и необходимости обеспечения безопасности видоизменяется сокращением первого компонента и разрастанием второго. В экстренной ситуации большей скоростью действия по сравнению с парламентом обладает исполнительная власть, которая может незамедлительно реагировать на изменяющуюся обстановку, проводить политику, направленную на модерирование чрезвычайной ситуации и ее последствий.

Увеличение полномочий, которыми располагает исполнительная власть, может повлечь за собой переход принимаемых нормативно-правовых актов из категории исключительных (временных) в категорию постоянных. С одной стороны, подобный переход от законодательной ветви власти к исполнительной и от

временного к постоянному может представляться оправданным в качестве средства обеспечения безопасности граждан и институтов. С другой стороны, надо помнить, что исполнительные органы имеют естественную склонность к концентрации полномочий, так как это делает административные процессы более быстрыми, хотя не всегда более качественными.

В условиях злоупотребления чрезвычайными полномочиями под эгидой безопасности роль «ручного тормоза» могут играть институты контроля, системы права, сдержек и противовесов, разделение властей, гражданское общество, четкое указание времени действия норм, объема и сути ограничений.

Базовая проблема, или основное противоречие чрезвычайного порядка управления состоит в том, что, позволяя концентрировать полномочия в руках небольшого круга лиц и снимая ограничения мирного времени на согласование и имплементацию решений, этот порядок крайне соблазнителен как для «регулярных» органов власти, приобретающих новые полномочия, так и, в особенности, для органов чрезвычайных, возникших «опричь» и «кром», помимо обычного административного порядка. Для них окончание режима чрезвычайности означает исчезновение *raison d'être* самого их существования, а для обычной бюрократии – возвращение к обычному же порядку ограничений, подотчетности и прозрачности. Неудивительно, что чрезвычайность имеет свойство затягиваться, чему весьма способствует расширенное понимание безопасности: абсолютизация этого понятия не позволяет счесть никакое положение вещей достаточно «безопасным», а следовательно, соответствующим стандартам «нормального» и позволяющим вернуть прошлые нормы.

E.M. Schulmann, A.A. Kutuzova*

**Emergency administration:
managerial and legislative decision-making process in 2020–2022**

Abstract. The article is dedicated to the study of the legislative process and the analysis of procedures for making administrative decisions in modern Russia in the

* **Schulmann Ekaterina**, Robert Bosch academy (Berlin, Germany), e-mail: ekaterina.schulmann@gmail.com; **Kutuzova Anastasia**, The Russian presidential academy of national economy and public administration (Moscow, Russia), e-mail: kutuzova-aa@ranepa.ru

emergency situations of 2020–2022. Theoretical and methodological approaches to the extraordinary and the regular in law-making process and in administrative practices are studied. The concept of social order as a regular phenomenon, as well as the phenomenon of the extraordinary in political philosophy are considered. The features of legislative regulation in a situation where emergency conditions become a source and reason for change are analyzed; the development of measures from an exclusive to permanent one is traced. Based on a study of the behavior of the governmental bodies of the Russian Federation in conditions of emergency, conclusions are drawn about changes in the model of public administration in the context of global and internal instability: with the acceleration and intensification of the process of considering bills, the actors involved in lawmaking tend to adopt norms that, purposing to ensure the safety of citizens and protect their interests, limit their rights and concentrate power in the hands of government departments.

Keywords: legislative process; emergency administration; management structures; COVID-19 pandemic.

For citation: Shulman E.M., Kutuzova A.A. Emergency administration: adoption of management and legislative decisions in the period from 2020 to 2022. *Political science (RU)*. 2023, N 1, P. 164–184. DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2023.01.07>

References

- Agamben J. «*Homo sacer. Sovereign power and bare life*». Moscow: Publishing house «Europe», 2011, 256 p. (In Russ.)
- Foucault M. *Security, territory, population. A course of lectures given at the College de France in the 1977–1978 academic year*. Saint Petersburg: Nauka, 2011, 544 p. (In Russ.)
- Hobbes T. *Selected works. Volume 2*. Moscow: Thought, 1964, 196 p. (In Russ.)
- Khabrieva T.Y., Chernogor N.N. Law and the pandemic: the lessons of the crisis. *Bulletin of the Russian Academy of Sciences*. 2022, Vol. 92, N 8, P. 531–535
- Mering R., Kildyushov O. “The state of European jurisprudence” by Carl Schmitt. *Russian sociological review*. 2018, Vol. 17, N 1, P. 30–58. (In Russ.)
- Parsons T. *The structure of social action: a study in social theory with special reference to a group of recent European writers*. New York: Free press, 1964, 817 p.
- Schmitt K. The concept of the political. *Questions of sociology*. 1992, N 1, P. 37–67. (In Russ.)
- Benjamin V. On the concept of history. In: Benjamin V. (ed.). *Teaching about similarity. Media aesthetic works*. Moscow: RGGU, 2012, P. 237–253. (In Russ.)

Литература на русском языке

- Агамбен Дж. «Номос sacer. Суверенная власть и голая жизнь». – М.: Издательство «Европа», 2011. – 256 с.
- Беньямин В. О понятии истории // Учение о подобии. Медиаэстетические произведения / пер. и комм. С. Ромашко. – М.: РГГУ, 2012. – С. 237–253.
- Гоббс Т. Избранные произведения: в 2 т. – Т. 2. – М.: Мысль, 1964. – 747 с.
- Меринг Р., Кильдьюшов О. Работа Карла Шмитта «Состояние европейской юриспруденции» // Социологическое обозрение. – 2018. – Т. 17, № 1. – С. 30–58.
- Фуко М. Безопасность, территория, население. Курс лекций, прочитанных в Коллеж де Франс в 1977–1978 учебном году / пер. с фр. В.Ю. Быстрова, Н.В. Суслова, А.В. Шестакова. – СПб.: Наука, 2011. – 544 с.
- Хабриева Т.Я., Черногор Н.Н. Право и пандемия: уроки кризиса // Вестник РАН. – 2022. – Т. 92, № 8. – С. 803–808
- Шмитт К. Понятие политического // Вопросы социологии. – 1992. – № 1. – С. 37–67.

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

© Алексеев Д.В., 2023

DOI: 10.31249/poln/2023.01.08

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. *Ограниченность 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 закреплённой 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 политико-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 [Сох, 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 Федераций	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 доля законопроектов от числа внесенных субъектом законодательной инициативы.

гом связано с уверенной поддержкой фракцией большинства правительственных инициатив. В таких случаях ее задачей становится не только утверждение практически согласованных решений, но и разделение части ответственности за них [Алексеев, Коргунюк, Помогуев, 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, Помогуев, 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 дисконтинуитета 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 репрезентации 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-П «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. Особенно 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.ру. – 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 предоставления заключения или официального отзыва*. Депутаты (особенно представители фракции 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 перекося 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 прецедента. 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, p. 947–952]. Дж. Цебелис называл таких субъектов вето-игроками – теми, кто может создать непреодолимые препятствия для принятия решения [Tsebelis, 1995, p. 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 доступ: <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-П «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 стипендии 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 – отзываться 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., Pomiguyev 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: mityaalekseev@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.)
- Gadzhimagomedov 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.)
- 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. 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., Pomiguyev 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., Ивлиев 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>
- Комишукова 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.
- Кынев А.В. Государственная Дума РФ VII созыва: между «спящим потенциалом» и партийной дисциплиной // *Полития*. – 2017. – № 4. – С. 65–81.
- Монтескье 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.

РАКУРСЫ

Р.В. САВЕНКОВ, А.К. ТРАВЯНКИНА*

ПУБЛИЧНОЕ ОСПАРИВАНИЕ В ПАРЛАМЕНТАХ ЦЕНТРАЛЬНО-ЧЕРНОЗЕМНОГО РЕГИОНА: ТЕМЫ, ТЕХНОЛОГИИ, РЕЗУЛЬТАТЫ

Аннотация. Публичное оспаривание представляет собой формы индивидуальной или коллективной политической активности, направленные на критику, опровержение и противодействие реализуемому проекту или цели, в том числе путем внесения дополнений или альтернативных проектов. Многообразие публичных дискуссий, практик публичного оспаривания может быть сгруппировано в пять типов площадок (сфер): дискурсивная, протестная, электоральная, партийно-парламентская и экспертная. Результаты оспаривания на партийно-парламентской площадке оказывают наибольшее влияние на окончательную редакцию и судьбу политического проекта. Объектом исследования в статье являются практики публичного оспаривания оппозиционных партий, входящих в региональные парламенты Центрально-Черноземного региона (ЦЧР) в 2015–2021 гг.

Эмпирическая база исследования включает в себя публичные заявления, формирующие дискурс, и политические действия депутатов региональных парламентов, входящих в парламентские группы партий КППРФ, ЛДПР, «Справедливая Россия», которые принято называть оппозиционными системными партиями. В рассматриваемый период только эти три партии обладали федеральным парламентским статусом и имели узнаваемых общенациональных лидеров. В ходе исследования проанализированы сайты региональных отделений названных партий

* **Савенков Роман Васильевич**, доктор политических наук, доцент Кафедры социологии и политологии, Воронежский государственный университет (Воронеж, Россия), e-mail: rvsav@yandex.ru; **Травянкина Анна Константиновна**, студентка 4 курса исторического факультета специальности «Политология», Воронежский государственный университет (Воронеж, Россия), e-mail: travyankina_anna@mail.ru

и выделены сообщения, содержавшие элементы протеста и оспаривания, структурированные в дальнейшем по темам и формам.

Отмечено, что оппозиционные партии в региональных парламентах ЦЧР не имели ни институциональных возможностей, ни достаточного электорального потенциала, чтобы полноценно участвовать в переговорном процессе по поводу законопроектов регионального уровня. По этой причине основной формой публичного оспаривания стала организация публичных протестных действий с целью демонстрации своей принципиальной позиции «ядерному» электорату партии.

Ключевые слова: публичное оспаривание; политическая партия; региональный парламент; политическая оппозиция; протест.

Для цитирования: Савенков Р.В., Травянкина А.К. Публичное оспаривание в парламентах Центрально-Черноземного региона: проблематика, технологии, результаты // Политическая наука. – 2023. – № 1. – С. 206–226. – DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2023.01.09>

Достаточно долго политические мыслители основным и практически единственным политическим субъектом считали государство / правительство, прочно монополизировавшее политическое пространство и способное навязать обществу собственные правила игры [Соловьев, 2014, с. 125]. Современное общество и государство трактуются исследователями как новый социетальный тип, характеризующийся новыми центрами власти, новыми формами господства, новыми способами инвестиций и новой культурной моделью «саморефлексии» [Коэн, Арато, 2003, с. 662]. В сфере принятия решений происходит усиление исполнительских структур, теневых элитных сетей, неформальных и непубличных образований, контролирующих ресурсную базу власти, – в целом наблюдается усложнение политической системы. Исследователи расходятся во мнении относительно актуальных центров концентрации властных ресурсов: с одной стороны, все более очевидной становится слабость традиционных институтов политического представительства, проявляющаяся в кризисе партийной системы и парламентаризма [Гражданский сектор..., 2018, с. 5–9]; с другой – парламенты остаются полем политической борьбы, согласования интересов разных социальных групп, легализации и легитимизации политических решений в виде законодательных актов [Помигуев, Фомин, Мальцев, 2021, с. 33].

Структурирование многообразных конкурентных взаимодействий в сфере политики и государственного управления настоятельно нуждается в новых концептуальных подходах, и одним

из них может стать *концепт публичного оспаривания* политических проектов на площадках региональных парламентов.

Цель и методология исследования

Целью статьи является анализ практик публичного оспаривания депутатами региональных законодательных (представительных) органов власти Центрально-Черноземного региона решений федеральных, региональных органов государственной власти, а также доминирующей парламентской фракции. В соответствии с экономическим районированием России, в Центрально-Черноземный регион (далее – ЦЧР) традиционно включают пять областей: Белгородскую, Воронежскую, Курскую, Липецкую и Тамбовскую. Хронологический период наших наблюдений включает в себя один созыв региональных легислатур: Белгородской и Воронежской областей (2015–2020), Курской, Липецкой, Тамбовской областей (2016–2021).

Публичное оспаривание – это формы индивидуальной или коллективной политической активности, направленные на критику, опровержение и противодействие реализуемому проекту или цели, в том числе путем внесения дополнений или альтернативных проектов. К публичному оспариванию мы относим конвенциональные, нацеленные на конструктивное использование потенциала конкуренции действия участников политического процесса, не ориентированные на устранение своего политического противника за рамки политического поля и готовые к диалогу с ним [Савенков, 2021, с. 23].

Политический проект (предмет политического оспаривания) можно представить как интеллектуальный продукт, в котором сформулирован образ будущего, цель и программа долгосрочных или краткосрочных действий. Близким по содержанию понятию «политический проект», но не тождественным, является понятие «идеология»: их сочетание возможно на макроуровне политического проектирования. Основными «производителями» политических проектов в политических системах разных стран остаются элитные политические группы, вырабатывающие политические проекты от имени государства, экспертных или гражданских объединений. Опубликование политического проекта запускает процесс оспари-

вания: его артикуляция в публичном дискурсе¹ конструирует противников заявленной цели в качестве субъекта и мотивирует к публичному оппонированию [Савенков, 2021, с. 142].

Участниками политического оспаривания являются *субъект критики* (предъявитель требования) и *объект критики* (получатель требования). Предъявитель требований – общественно-политический субъект, публично выражающий свое несогласие, реализующий активные и пассивные практики сопротивления осуществляемому политическому проекту или цели. Субъект критики применяет наиболее удобные и эффективные формы действия, являясь активным инициатором оспаривания. Объект критики, являясь получателем требований, реагирует на активность субъекта. В то же время объект оспаривания не является пассивным участником, так как он осознает свои цели и выступает «автором» политического проекта, формирующего субъект оспаривания. Предметом политического оспаривания являются идеи, политические проекты, подготовленные и опубликованные объектом оспаривания.

Многообразие публичных дискуссий, практик публичного оспаривания может быть сгруппировано в пять типов площадок (сфер): *дискурсивная, протестная, электоральная, экспертная и партийно-парламентская*. Площадки различаются между собой статусом участников взаимодействия и готовностью к компромиссу (оспаривание проекта целиком или незначительных его деталей), масштабом массовой мобилизации. Политический проект может переходить от одной площадки к другой, расширяя количество своих сторонников и противников, приобретая новые аргументы и контраргументы.

Оспаривание на *дискурсивной площадке* осуществляется гражданами вербально (или с помощью текста, изображения), без значимых правовых последствий для оспариваемого проекта, однако позволяет собрать широкую палитру позиций. Артикуляция своего мнения рассматривается гражданами как неконфликтный способ взаимодействия с властью. Участие в дискурсивной площадке не требует от участников специальных знаний и навыков, особого статуса. Специфика *протестной площадки* проявляется в наступательной форме, часто конфликтном способе влияния

¹ Многозначное понятие «дискурс» используется в простом переводе с латинского языка – «беседа, аргумент, разговор» (см.: Новая философская энциклопедия: в 4 т. / Ин-т философии РАН. – М.: Мысль, 2010. – Т. 1. – С. 670).

на принятие политических решений: гражданские акторы публично выражают свою позицию, предъявляют требования, стремятся повлиять на политическое решение, что позволяет оценить масштаб общественной поддержки. *Электоральная площадка* публичного оспаривания по форме реализации напоминает дискурсивную (происходит вербальный или эпистолярный спор) и протестную (проводятся массовые публичные мероприятия с призывом голосовать за или против кандидата или партии). В то же время электоральная площадка конституирует политический выбор, обеспечивает конвертацию политической позиции, мнений граждан в измеряемую поддержку избирателей. Итогом оспаривания является голосование за или против кандидата и его проекта или отказ избирателей голосовать. *Экспертные площадки* объединяют в себе учреждения, занимающиеся исследованиями и анализом политических проблем, вырабатывающие политические рекомендации по вопросам внутренней и внешней политики, позволяя лицам, принимающим решения, прогнозировать последствия реализации проекта, обоснованно выбирать оптимальные варианты, сокращая разрыв между властью и общественностью.

Партийно-парламентская площадка представляет собой пространство взаимодействия депутатов, фракций политических партий в законодательных (представительных) органах власти и является наиболее регламентированной и ограниченной по количеству субъектов. Парламент является политическим институтом, сформированным на основе волеизъявления граждан, а принятые большинством депутатов решения становятся законом. Поэтому результаты оспаривания на партийно-парламентской площадке оказывают наибольшее влияние на окончательную редакцию и судьбу политического проекта.

Обсуждение и оспаривание на парламентской площадке в научной литературе получило название законотворческого процесса, в ходе которого происходит поэтапное согласование интересов властных групп и других акторов путем разработки, обсуждения, принятия, оценки и возможной последующей корректировки законодательного акта. Процедурные рамки законотворческого процесса практически не дают возможности гражданам повлиять на содержание законопроектов, ограничивая их активность комментированием, публичной оценкой действий парламентариев. Отдельного внимания требует выявление факторов, подталкивающих парла-

ментариев «подхватывать» темы, артикулируемые на дискурсивной и протестной площадках, определяющих их решение оспаривать или отказываться от оспаривания политического проекта.

При демократическом режиме субъекты публичного оспаривания на парламентской площадке – лидеры фракций и активные депутаты национального или регионального парламента – критикуют действия правительства, парламентского большинства, голосуют против их законодательных инициатив, обменивают свои голоса на иные виды ресурсов, стремятся сменить правящую группу по итогам следующих выборов. Партийно-парламентская площадка дает возможность коррекции, внесения изменений в предложенный политический проект, что позволяет участникам дебатов проявлять гибкость в отстаивании своих позиций. В таких условиях действия парламентской оппозиции не вызывают деструктивных последствий, оставаясь органичным явлением в системе государственной власти [Pastuszko, 2018, s. 5]. Высокая значимость этой площадки повышает требовательность к партиям и качеству их проектов. Выдвигаемые партиями идеи должны обозначать проблемные зоны общества и выступать в роли коллективных стимулов партийного членства и электоральной поддержки, предлагая избирателям различные версии идентичности и солидарности [Толпыгина, 2015, с. 159].

Эмпирическая база исследования включает публичные заявления (дискурсы) и политические действия депутатов региональных парламентов, входящих в парламентские группы партий КПРФ, ЛДПР, «Справедливая Россия»¹, которые принято называть оппозиционными системными партиями. Только эти три партии обладали в 2016–2021 гг. федеральным парламентским статусом, имели узнаваемых общенациональных лидеров. В ходе исследования были проанализированы сайты региональных отделений названных партий и выделены сообщения, содержавшие элементы протеста и оспаривания. Практики публичного оспаривания были структурированы по темам и формам оспаривания. Основными темами стали областной бюджет, социальные льготы, налоги и тарифы, выборы, коррупция, политический курс, здравоохранение, отношение к губернатору. Среди форм публичного оспаривания

¹ По итогам объединительного съезда в феврале 2021 г. партия называется «Справедливая Россия – За правду».

преобладали: предложение собственного законопроекта, протестное голосование, отказ от голосования, организация собственной протестной акции, присоединение к всероссийской или местной протестной акции, организация пикетов.

Выбранная эмпирическая база для исследования обладает как минимум двумя недостатками. Во-первых, региональные отделения партий на своих информационных ресурсах предвзято описывают противников, их проекты и свою оппозиционную активность. Во-вторых, анализ публичного оспаривания проведен на основе информационной активности как фракций, так и региональных отделений партий. По нашему мнению, главную ценность публичного оспаривания на партийно-парламентской площадке представляют собственные альтернативные законопроекты. К сожалению, законодательство не требует от региональных парламентов публикации проектов региональных законов с указанием авторов законодательной инициативы, также не всегда доступны результаты поименного голосования депутатов – это препятствует проведению полноценного сравнительного исследования активности оппозиционных парламентских фракций. Поэтому исследование практик публичного оспаривания в региональных законодательных органах власти проведено на основе информации официальных сайтов региональных отделений политических партий, на которых публикуется позиция партии и депутатов фракции. Очевидно, что «при всей важности публичных высказываний, выступлений в средствах массовой информации и прочих посылаемых обществу и элитам сигналов определяющим отличием государственного решения от медийного фантома является его законодательная и нормативная обеспеченность» [Шульман, 2014, с. 10].

Характеристика партийно-парламентской сферы в регионах ЦЧР (2015–2021)

Региональные политические процессы (в том числе выборы) традиционно вызывают меньший интерес у граждан, чем федеральные. Однако уровень конкурентности, возможности для репутационного или даже статусного закрепления новых политических игроков на региональных выборах выше. Такая ситуация должна была побуждать оппозиционных политиков на региональном уровне к большей

активности, большей смелости в практиках оспаривания и предложения альтернатив. Действительно, по итогам партийной реформы 2012–2014 гг. выросло количество участников региональных избирательных кампаний. Однако противоречивые эффекты реформы не привели к появлению новых релевантных субъектов политического процесса, к росту реальной партийной и персональной конкурентности: доминирование партии «Единая Россия» сохранялось как на федеральном уровне, так и в подавляющем большинстве региональных парламентов ЦЧР [Савенков, 2019 а, с. 77, 92].

В рассматриваемый период при формировании региональных парламентов ЦЧР использовалась смешанная избирательная система (мажоритарно-пропорциональная). Соотношение пропорциональной и мажоритарной частей в основном равно (в Курской области превышение мажоритарной части на одного депутата). Проходной барьер во всех региональных парламентах составлял в рассматриваемый период 5%. Количество партий и их региональных отделений, подававших документы о регистрации своих кандидатов на депутатские позиции, варьируется от семи (Тамбовская область) до 13 (Белгородская область) (см. табл. 1).

Таблица 1

Характеристика региональных legislatures ЦЧР шестого созыва

	Кол. партий, принимавших участие в выборах	Кол. депутатов всего	Кол. депутатов, избираемых по одномандатным округам	Кол. депутатов, избираемых по одному избирательному округу	Кол. партийных фракций
Белгородская областная дума	13	50	25	25	4
Воронежская областная дума	12	56	28	28	4
Курская областная дума	11	45	23	22	4
Липецкий областной совет	11	56	28	28	4
Тамбовская обла- стная дума	7	50	25	25	5

Практически во всех региональных парламентах по итогам выборов сформировано четыре фракции партий, представленных в Государственной думе. В Тамбовской области, несмотря на формально более низкий уровень электоральной конкуренции (семь партий регистрировали своих кандидатов), партия «Родина» смогла провести по партийному списку одного депутата в Тамбовскую областную думу (см. табл. 2). В подавляющем большинстве региональные отделения возглавляли депутаты региональных парламентов, и только в КПРФ Липецкой и Курской областей отделения возглавляли депутаты Государственной думы, а в отделениях «Справедливой России» Белгородской и Воронежской областей – депутаты областного центра.

Во всех рассматриваемых legislatures доминировала фракция партии «Единая Россия», не оставляя другим партиям возможности навязать свою редакцию законопроектов и решений. В таких условиях фракции оппозиционных партий либо должны вести переговоры с фракцией парламентского большинства, либо повторять опыт своих фракций в ГД – сосредоточиться на публичной демонстрации своего несогласия.

Таблица 2

**Депутатские фракции
в региональных legislatures ЦЧР шестого созыва**

	Кол. депутатов всего	«ЕДИНАЯ РОССИЯ»	КПРФ	ЛДПР	«Справедливая Россия»	«Родина»
Белгородская областная дума	50	43	3	2	2	-
Воронежская областная дума	56	51	3	1	1	-
Курская областная дума	45	35	5	4	1	-
Липецкий областной совет	56	45	4	4	2	-
Тамбовская областная дума	50	44	3	1	1	1

КПРФ, вторая по численности депутатская фракция в региональных легислатурах, выстроила системную информационно-пропагандистскую работу через свои региональные отделения: регулярно издается собственная печатная газета, на партийном интернет-сайте главным информационным инструментом были и остаются тексты и фото с проведенных мероприятий, что давно не соответствует информационным потребностям большинства граждан. Формат информационной активности КПРФ позволяет сделать вывод о сохранении партией статуса «нишевой», ориентирующейся на своих «твердых» избирателей и избегающей поиска новых форм коммуникации и организации действий недовольных граждан. В целом интернет-активность региональных отделений КПРФ можно оценить как высокую.

Идейно близкая к КПРФ партия «Справедливая Россия» не отличалась наступательной тактикой при оспаривании, предпочитая скорее дистанцироваться от непопулярных проектов, нежели протестовать. Партийные фракции в парламентах ЦЧР выступали с законодательными инициативами по незначительным вопросам (например, в Липецке решалась проблема нотариального заверения устава партий), либо с идеями, с которыми ранее выступала и «Единая Россия». Информационная активность средняя, новости нерегулярные. Региональные отделения ЛДПР в ЦЧР отличаются крайне низкой активностью, кроме Липецкого отделения. Большинство новостей на сайтах региональных отделений транслировали выступления федерального лидера партии В. Жириновского, движение агитационного автобуса с подарками, поздравления с праздниками и отклики на некоторые индивидуальные обращения граждан.

Количественный анализ информации сайтов региональных отделений партий ЦЧР позволил выявить 242 акции публичного оспаривания. Наиболее активными были оппозиционные партии Липецкой и Воронежской областей (рис. 1, рис. 2). Липецкие партийные отделения КПРФ и ЛДПР публикуют подробные видеоотчеты со своих акций, используют правовые институты для критики действий властей: актуализация региональной политической повестки проходила с помощью обращений в различные властные инстанции, заявлений в суд против губернатора, а также мэра областного центра за нарушение противокоронавирусных ограничений, чаще других организовывали пикеты. Воронежские практики публичного оспаривания связаны с высокой активностью в региональном поле

КПРФ. Белгородский кейс интересен развитыми местными отделениями, нередко они даже более активны в информационном поле, чем региональные. К примеру, местные отделения партий являются инициаторами публичных протестных акций, партийные муниципальные депутаты самостоятельно направляют обращения в органы власти. Публичное оспаривание в Курской области характеризуется наиболее полным, чем у соседей, информационным освещением и открытостью: например, курские коммунисты отчитываются об итогах каждого заседания областной думы. Об итогах заседаний информировало и реготделение «Справедливой России» Тамбовской области, предлагая незначительные поправки в региональные законы. Лидер фракции КПРФ в Тамбовской облдуме выступал с объемными критическими текстами на сайте реготделения, защищая достоинства социалистической общественной системы.

Предварительный анализ популярных форм публичного оспаривания показал, что КПРФ в четырех регионах организует массовые протестные акции (кроме Тамбовской области), а липецкие реготделения чаще других организуют одиночные пикеты.

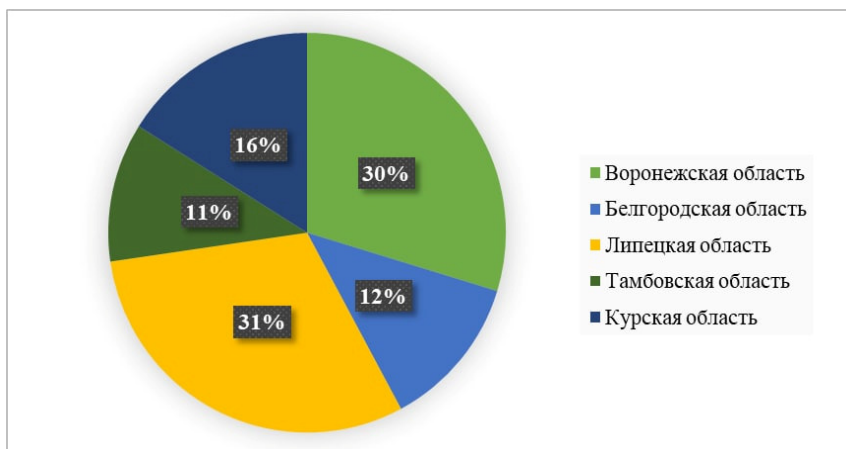


Рис. 1

Соотношение практик публичного оспаривания фракций оппозиционных партий ЦР в региональных парламентах шестого созыва



Рис. 2

Количество практик публичного оспаривания фракций оппозиционных партий ЦР в региональных парламентах шестого созыва

Предмет и темы публичного оспаривания

Классические концептуальные представления о политических партиях представляют их как субъектов артикуляции интересов и проблем больших социальных групп. Для подавляющего большинства российских граждан политика, политические права не являлись важными приоритетами, что побуждало оппозиционные партии фокусировать свою активность на социально-экономических темах и вопросах общественных ценностей. На протяжении 2000-х годов результаты выборов по федеральному избирательному округу и некоторым одномандатным округам постоянно оспаривались КПРФ и партией «Яблоко» в суде без серьезных правовых последствий. Лидеры парламентских партий регулярно информировали главу государства об использовании административного ресурса в ходе федеральных и региональных выборов¹.

¹ Например, Стенографический отчет о заседании Государственного совета по вопросам развития политической системы России // Президент России. – 2010. – 22 января. – Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/6693> (дата посещения: 05.02.2020).

В 2010-е годы происходит усиление централизации государственного управления внутренней политикой, усиление вмешательства федерального Центра в ход региональных и местных выборов. Оппозиционные партии безуспешно пытались вовлечь граждан в оспаривание нарушений правил избирательного процесса и защиту политической конкуренции, однако большинство избирателей скорее соглашались с сокращением возможностей для партийного оспаривания, не демонстрируя интереса к этой теме [Савенков, Сотников, 2020]. В исключительных случаях избиратели сопротивлялись политико-правовым ограничениям низкой явкой на региональных выборах или высоким уровнем протестного голосования. Московские избиратели в 2019 г. продемонстрировали готовность оспаривать ограничения пассивного избирательного права и грубую зачистку протестной и электоральной площадки (массовые акции «Допускай!»).

В регионах ЦЧР фракции оппозиционных партий в региональных парламентах шестого созыва чаще всего оспаривали идеи, курс власти в социально-экономической сфере – эти темы составили 45% от общего количества (всего 242) рассмотренных оспаривающих заявлений и действий (см. рис. 3).

Меньше четверти (23%) оспаривающих действий посвящено выборному процессу формирования органов власти. Относительно высокая представленность темы выборов связана с активизацией региональных отделений в предвыборный и выборный периоды, когда внимание к политике у избирателей повышается и партиям легче расширить свою электоральную базу.

Критика политического курса страны выявлена в 19% оспаривающих практик и представляет собой публичное выражение солидарности с заявлениями федерального офиса партий. Крайне редки случаи критики партийными фракциями политических процессов в регионе. Особенно интересен кейс КПРФ, которая использует ретроспективную критику политического курса, проводя ежегодные акции в годовщину Октябрьской революции 1917 г. и расстрела Верховного Совета РСФСР в 1993 г. На таких акциях региональные коммунисты негативно характеризуют современную российскую элиту как «буржуазную», а проводимые ей реформы – как «либеральные реформы наследников Ельцина».

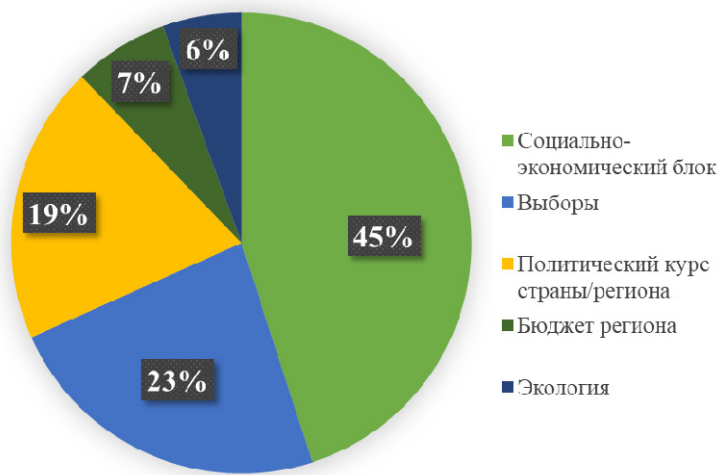


Рис. 3
**Соотношение тем в дискурсе публичного оспаривания
фракциями оппозиционных партий ЦЧР
в региональных парламентах шестого созыва**

Региональные темы (такие, как утверждение бюджета, экологические проблемы) занимают 13% от общего числа оспаривания. Регионами, где отделения чаще использовали «зеленую повестку», были Воронежская и Белгородская области. Воронежский кейс связан с получившими широкий общественный резонанс планами по разработке никеля в Новохоперском районе. В Белгородской области все три оппозиционные партии объединили свои усилия в проведении публичных протестных действий против вредных выбросов в воздух и водоемы местного завода по производству премиксов.

Протест или публичное оспаривание: доминантные технологии

С образованием партии и фракции «Единая Россия» в 2001 г. оппозиционные фракции в Государственной думе оказались в меньшинстве, что подтолкнуло их к тестированию новых способов демонстрации своего несогласия в Федеральной палате. Массовые

фальсификации и использование административного ресурса на выборах в Московскую городскую думу 2009 г. вынудили представителей КПРФ, ЛДПР, «Справедливой России» покинуть зал заседаний Государственной думы [Политические партии... , 2010, с. 86]. КПРФ использовала этот прием еще в 2012 и 2013 гг., протестуя против ускоренного принятия законопроектов «Единой Россией». Очевидно, что незначительное число депутатских мандатов не позволяет оппозиционным фракциям влиять на процессы принятия решений и законопроектов, оставляя им возможности лишь для информационной демонстрации своего несогласия.

Анализ политической активности партийных фракций и региональных отделений оппозиционных партий ЦЧР позволяет выделить три основные формы публичного оспаривания политических проектов: протестные заявления / действия (заявления, обращения в органы власти, организация протестных публичных мероприятий), голосование против законопроекта и выдвижение альтернативного проекта. Исследователи отмечают мобилизующую и легализующую роли партий на протестной площадке в поддержании общественных кампаний и движений. Левые партии поддерживали кампанию против монетизации льгот в 2005 г., с партией «Яблоко» было тесно связано экологическое движение; КПРФ, ЛДПР, «Справедливая Россия» и «Яблоко» участвовали в протестных акциях против пенсионной реформы в 2018 г. Для высокоинституционализированных партий присоединение к движению протеста – это дополнительный ресурс для торга с инкубентом; для низкоинституционализированных партий присоединение к протесту – единственная возможность заявить о себе и набрать дополнительных членов [Завадская, Лобанова, Семёнов, 2017, с. 102]. Наибольшим конструктивным потенциалом обладает движение собственного альтернативного политического проекта на партийно-парламентской площадке, демонстрирующее способность политической группы предлагать новые идеи, готовность защищать их и искать общественную поддержку.

В региональных парламентах ЦЧР шестого созыва преобладали протестные формы публичного оспаривания оппозиционными фракциями. Более половины зафиксированных оспаривающих действий связаны с вовлечением жителей региона в участие во всероссийских, региональных и местных протестных акциях, с поддержкой протестов других организаций (рис. 4).



Рис. 4

Наиболее распространенные формы публичного оспаривания оппозиционными фракциями в региональных парламентах ЦЧР шестого созыва

КПРФ в Центральном Черноземье являлась наиболее активным организатором массовых протестных действий по социально-экономическим и политическим темам. Достаточно широкая членская база позволяла партии проводить массовые публичные мероприятия, в то время как остальные оппозиционные партии ограничивались пикетами или немногочисленными акциями. Партия подключалась к всероссийским мероприятиям, организовывала региональные акции протеста против социального курса властей «За социальную справедливость!», критиковала вмешательство США и НАТО в дела других государств, выражала поддержку непризнанным республикам ДНР и ЛНР [Савенков, 2019 b]. В целом КПРФ проводила классические протестные мероприятия, направленные на мобилизацию своего «ядерного» электората. В публичном дискурсе объектом критики являлась широко понимаемая «власть», партия «Единая Россия», реже – «правительство Медведева». С конца 2018 г. тему пенсионной реформы сменила борьба

за справедливые тарифы ЖКХ и стоимость топлива, безопасную утилизацию ТБО и территориальную целостность России. Такая тактика позволяла партии сохраняться в публичном дискурсе в качестве системной, но оппозиционной группы, способной к результативному участию в выборах в региональные legislatures. Безадресная критика КПРФ способствовала выходу «пара» общественного недовольства, не вела к политико-правовым изменениям и не вызывала санкций со стороны властей. КПРФ уклонялась от артикуляции собственных политических проектов, реалистичных альтернатив принимаемым решениям в социально-экономической сфере.

Региональные отделения «Справедливой России» по всему ЦЧР продемонстрировали потенциал использования нестандартных форм критики своих оппонентов. Например, лидер «Справедливой России» в Воронежской области, демонстрируя свою честность и лукавство противников, пригласил всех соискателей депутатских мандатов ответить на сложные вопросы с детектором лжи. Активисты «Справедливой России» города Белгорода в рамках протестной акции высадили цветы в дорожные ямы, а в Курской области – запустили проект «Настоящий депутат», в рамках которого предлагалось помочь инициативным курыкам выдвинуть свои кандидатуры на выборы. В целом «Справедливая Россия» в ЦЧР использует единые информационные технологии: накануне региональных выборов реготделения всех регионов предлагали оппозиционным кандидатам идти на выборы «единым фронтом». Липецкое и курское отделения объединились с региональными Общественными палатами для обеспечения совместного наблюдения за процессом голосования по конституционным поправкам 2020 г. Законопроекты, иницилируемые фракциями «Справедливой России» в региональных парламентах, часто относятся к одной теме – например, в Липецкой и Белгородской областях фракции внесли законопроект об оказании бесплатной юридической помощи определенным категориям населения.

Анализ информационной активности ЛДПР выявил неравномерности в деятельности фракций и реготделений партии. Липецкое отделение реализовало широкий спектр критических заявлений и протестных действий, позволяя себе оппонировать губернатору, в то время как остальные фракции ЛДПР отличились вялостью и безынициативностью. ЛДПР и «Справедливая Россия» уклонялись от обозначения своих политических противников: «Справедливая Рос-

сия» своими врагами называла неопределенную буржуазию с ее компрадорскими методами, офшорных капиталистов, коррупционеров и предателей, а ЛДПР – только коррупционеров.

Протестная деятельность не стала для партий местом тестирования альтернативных идей и проектов, так как избирательные программы оппозиционных партий на региональных выборах в целом повторили артикулированные ранее темы программных документов своих партий. Парламентские формы оспаривания: предложение альтернативных законопроектов, голосование «против» и отказ от голосования в шестом созыве оппозиционных фракций составили 37% от всех заявлений и действий публичного оспаривания.

Выводы

Публичное оспаривание представляет собой формы индивидуальной или коллективной политической активности, направленные на критику, опровержение и противодействие реализуемому проекту или цели, в том числе путем внесения дополнений или альтернативных проектов. К публичному оспариванию мы относим конвенциональные, нацеленные на конструктивное использование потенциала конкуренции действия участников политического процесса, не ориентированные на устранение своего политического противника за рамки политического поля и готовые к диалогу с ним. Фракциями политических партий в региональных парламентах использовались три основных формы публичного оспаривания политических проектов: протестные заявления / действия (заявления, обращения в органы власти, организация протестных публичных мероприятий), голосование против законопроекта, выдвижение альтернативного проекта. Наибольший конструктивный потенциал содержит выдвижение собственного альтернативного политического проекта, демонстрирующее способность политической группы предлагать новые идеи, ее готовность искать общественную поддержку и защищать эти идеи. Парламентские оппозиционные партии в рассматриваемый период в региональных парламентах ЦЧР не имели ни институциональных возможностей, ни достаточного электорального потенциала, чтобы полноценно участвовать в переговорном процессе по поводу законопроектов регионального уровня.

Наиболее активными во всем ЦЧР являются фракции КПРФ – они организуют регулярные протестные действия, ежегодно голосуют против региональных законов о бюджете. Фракции партий «Справедливая Россия» и ЛДПР занимают чаще соглашательскую позицию, поддерживают наиболее важные политические проекты. Основанием для солидарной позиции всех трех оппозиционных партий и фракций стало публичное оспаривание проекта пенсионной реформы в 2018 г. Региональные отделения партий отличаются в разных регионах: активным субъектом публичного оспаривания были липецкое отделение ЛДПР и курское отделение «Справедливой России».

R.V. Savenkov, A.K. Travyankina*
Public contestation in the parliaments
of the Central Black Earth region: topics, technologies, results

Abstract. Public contestation is a form of individual or collective political activity aimed at criticizing, refuting or opposing a project or goal being implemented, through introducing additions or alternative projects. The variety of public discussions, practices of public contestation can be divided into five platforms (spheres): discursive, protest, electoral, party-parliamentary and expert. The contestation on the party-parliamentary platform has the greatest impact on the final version of the political project. The object of the study is the public contesting by the opposition parties in the regional parliaments of the Central Black Earth Region.

The empirical base of the research includes public statements (discourse) and political actions of the deputies of regional parliaments, members of the parliamentary groups of the Communist Party of the Russian Federation, LDPR, «Fair Russia», which are usually viewed as opposition system parties. Only these three parties enjoy federal parliamentary status and have recognizable national leaders. In this study, we have examined the websites of the regional branches of these parties and messages containing elements of protest and contestation.

During the period under review, the parliamentary opposition parties in the regional parliaments of the Central Black Earth Region have neither institutional capacity, nor sufficient electoral potential to participate fully in the negotiations on draft laws at the regional level. For this reason, the main form of public contestation has become the organization of public protest actions in order to demonstrate the principled position and the seriousness of their struggle to the voters of the party.

* **Savenkov Roman**, Voronezh State University (Voronezh, Russia), e-mail: rvsav@yandex.ru; **Travyankina Anna**, Voronezh State University (Voronezh, Russia), e-mail: travyankina_anna@mail.ru

Keywords: public contestation; political party; regional parliament; political opposition; protest.

For citation: Savenkov R.V., Travvankina A.K. Public contestation in the parliaments of the Central Black Earth region: problems, technologies, results. *Political science (RU)*. 2023, N 1, P. 206–226. DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2023.01.09>

Reference

- Cohen D., Arato E. *Civil society and political theory*. Moscow: Ves Mir, 2003, 784 p. (In Russ.)
- Korgunyuk Yu.G., Meleshkina E.Yu., Mikhaleva G.M. (eds). *Political parties and political competition in democratic and non-democratic regimes*. Moscow: “KMK”, 2010, 212 p. (In Russ.)
- Pastuszko G. *Wpływ opozycji parlamentarnej na funkcjonowanie naczelnych organów władzy państwowej-analiza problemu w świetle Konstytucji RP z 1997 roku*. Toruń, Wydawnictwo Adama Marszałek, 2018, 212 s. (In Polish)
- Pomiguyev I.A., Fomin I.V., Maltsev A.M. Network approach in legislative research: perspective methods for qualitative and quantitative analysis of parliamentary activity. *Political science (RU)*. 2021, N 4, P. 31–59. DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2021.04.02> (In Russ.)
- Savenkov R.V. *Public challenge: from discourse to political opposition*: a monograph. Voronezh: VSU publishing house, 2021, 244 p. (In Russ.)
- Savenkov R.V. Sotnikov A.I. Electoral absenteeism: protest, support or indifference of citizens (on the example of Voronezh). *Caspian region: politics, economics, culture*. 2020, N 2 (63), P. 36–42. (In Russ.)
- Savenkov R.V. Electoral Potential of Opposition Candidates Based on the Results of Elections to Regional Parliaments in the Central Black Earth Region (2010–2018). *Political science (RU)*. 2019 a, N 2, P. 74–94. DOI: <https://www.doi.org/10.31249/poln/2019.02.04> (In Russ.)
- Savenkov R.V. Practices of public contestation in the Central Black Earth region in 2018: themes and models. *Srednerussky vestnik*. 2019 b, Vol. 14, N 4, P. 123–144. DOI: <https://www.doi.org/10.22394/2071-2367-2019-14-4-123-144> (In Russ.)
- Smolin O.N. Raising the retirement age in Russia: alternatives and socio-political struggle. *Issues of political economy*. 2019, N 3, P. 139–156. (In Russ.)
- Solovyov A.I. State as a political institution: the problem of theoretical identification. *Voronezh University Bulletin. Series: History. Political science. Sociology*. 2014, N 4, P. 124–129. (In Russ.)
- Solovyov A.I. (ed.). *Civil sector of public administration*. Moscow: ARGAMAK-MEDIA, 2018, 440 p. (In Russ.)
- Tolpygina O.A. Transformation of the ideological function of political parties in modern Russia. *Political science (RU)*. 2015, N 1, P. 157–171. (In Russ.)
- Shulman E.M. *Lawmaking as a political process*. Moscow: Moscow School of Civil Education, 2014, 184 p.

Zavadskaya M.A., Lobanova O.Yu., Semyonov A.V. When do parties protest? Comparative analysis of party participation in the movement "For Fair Elections" in the regions. *Political Science*. 2017, N 4, P. 85–110. (In Russ.)

Литература на русском языке

- Гражданский сектор государственного управления / под ред. проф. А.И. Соловьева. – М.: АРГАМАК-МЕДИА, 2018. – 440 с.
- Завадская М. А, Лобанова О.Ю., Семёнов А.В. Когда партии протестуют? Сравнительный анализ партийного участия в движении «За честные выборы» в регионах // *Политическая наука*. – 2017. – № 4. – С. 85–110.
- Козн Д., Арато Э. Гражданское общество и политическая теория. – М.: Весь Мир, 2003. – 784 с.
- Политические партии и политическая конкуренция в демократических и недемократических режимах / под ред. Ю.Г. Корзунюка, Е.Ю. Мелешиковой, Г.М. Михалевой. – М.: «КМК», 2010. – 212 с.
- Помигуев И.А., Фомин И.В., Мальцев А.М. Сетевой подход в законодательных исследованиях: перспективные методы качественного и количественного анализа парламентской деятельности // *Политическая наука*. – 2021. – № 4. – С. 31–59. – DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2021.04.02>
- Савенков Р.В. Публичное оспаривание: от дискурса к политической оппозиции: монография. – Воронеж: Издательский дом ВГУ, 2021. – 244 с.
- Савенков Р.В. Сотников А.И. Электоральный абсентеизм: протест, поддержка или равнодушие граждан (на примере г. Воронежа) // *Каспийский регион: политика, экономика, культура*. – 2020. – № 2 (63). – С. 36–42.
- Савенков Р.В. Электоральный потенциал оппозиционных кандидатов по итогам выборов в региональные парламенты в Центрально-Черноземном регионе (2010–2018) // *Политическая наука*. – 2019 а. – № 2. – С. 74–94. – DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2019.02.04>
- Савенков Р.В. Практики публичного оспаривания в Центрально-Черноземном регионе в 2018 г.: темы и модели // *Среднерусский вестник*. – 2019 б. – Т. 14, № 4. – С. 123–144. – DOI: <http://www.doi.org/10.22394/2071-2367-2019-14-4-123-144>
- Смолин О.Н. Повышение пенсионного возраста в России: альтернативы и общественно-политическая борьба // *Вопросы политической экономии*. – 2019. – № 3. – С. 139–156.
- Соловьев А.И. Государство как политический институт: проблема теоретической идентификации // *Вестник Воронежского университета. Серия: История. Политология. Социология*. – 2014. – № 4. – С. 124–129.
- Толыгина О.А. Трансформация идеологической функции политических партий в современной России // *Политическая наука*. – 2015. – № 1. – С. 157–171.
- Шульман Е.М.¹ Законотворчество как политический процесс. – М.: Московская школа гражданского просвещения, 2014. – 184 с.

¹ Внесена в список СМИ, выполняющих функции иностранного агента.

Д.В. СОСУНОВ*

**ФЕНОМЕН КОЛЛЕКТИВНОГО ПУБЛИЧНОГО
ЛИДЕРСТВА В РЕГИОНАЛЬНОМ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОМ ПРОЦЕССЕ ВОРОНЕЖСКОЙ
И ТАМБОВСКОЙ ОБЛАСТЕЙ¹**

Аннотация. Современные региональные политические системы сталкиваются с возрастающим общественным запросом на расширение каналов политического представительства и возможностей реального участия в формировании политической повестки дня. Различные региональные стейкхолдеры заинтересованы в создании необходимых условий для реализации гражданской активности и коллективных инициатив в законотворческом процессе.

В данной работе предпринимается попытка раскрыть возможности, ограничения становления и использования института коллективного публичного лидерства для решения задач регионального законодательного процесса на примере двух регионов Центрального Черноземья – Воронежской и Тамбовской областей.

В статье представлены результаты экспертного опроса группы действующих депутатов региональных законодательных собраний, а также фокус-групп представителей региональных отделений оппозиционных политических партий и экспертного сообщества Воронежской и Тамбовской областей. Участники исследования описали свое отношение к феномену коллективного лидерства, компетенциям и качествам публичного лидера. Они рассказали о своем опыте участия в процессе обсуждения и принятия политических решений на региональном уровне. Информанты указали на трудности проведения публичных слушаний, обще-

* **Сосунов Денис Владимирович**, кандидат политических наук, доцент, заведующий Кафедрой социологии и политологии, Воронежский государственный университет (Воронеж, Россия), e-mail: den_sosunov@mail.ru

¹ Работа выполнена при поддержке Российского фонда фундаментальных исследований, грант № 21–011–31636 Коллективное публичное лидерство в контексте задач регионального развития (кейсы Воронежской и Тамбовской областей).

© Сосунов Д.В., 2023

DOI: 10.31249/poln/2023.01.10

ственных экспертиз законопроектов и раскрыли некоторые механизмы вовлечения населения в эти процедуры.

Проанализирована проблема реализации инициативного бюджетирования в законодательном процессе, практика взаимодействия депутатов с инициативными группами, особенности работы экспертных советов, других общественных институтов и дискуссионных площадок. Рассмотрены возможности развития форматов прямых каналов коммуникации (не имитационных и не номинальных) между органами законодательной власти и обществом для получения оперативной «обратной связи» и реализации потенциала коллективного публичного лидерства в регионах.

Ключевые слова: коллективное публичное лидерство; законодательный процесс; Воронежская область; Тамбовская область.

Для цитирования: Сосунов Д.В. Феномен коллективного публичного лидерства в региональном законодательном процессе Воронежской и Тамбовской областей // Политическая наука. – 2023. – № 1. – С. 227–245. – DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2023.01.10>

Основные теоретические аспекты

Возрастающая сложность социально-политических проблем в мире, риски и внешние угрозы в значительной мере актуализируют проблематику лидерства в органах государственной власти. В процессе законодательной деятельности формируются правовые основы общественной жизни, разрабатываются новые «правила игры» и формируются ключевые ориентиры стратегического развития. В этом процессе значительную роль играют не только избранные депутаты, но и представители различных инициативных групп, гражданские активисты, журналисты, независимые эксперты и т.д. Особую актуальность эти явления приобретают на региональном уровне. Как отметил А.Ю. Мельвиль, «важно учитывать, что результаты анализа российских региональных политических явлений и процессов могут так или иначе быть полезны и применительно к субнациональному анализу в других сложносоставных обществах и государствах» [Мельвиль, 2020, с. 38].

По мнению А.А. Кравец, «сегмент публичной политики очень велик; он включает правовую и социальную политику, политику в различных сферах государственного и муниципального управления; поэтому вполне закономерным становится такое явление, как публично-правовое лидерство» [Кравец, 2021]. Партиципативный стиль управления предполагает не только вовлечение

широкого круга стейкхолдеров, но и развитие различных дискуссионных площадок, форматов взаимодействия и сотрудничества. В законодательном процессе эти практики могут реализовываться в рамках процедуры общественной экспертизы, инициативного бюджетирования, учета интересов коллективных инициативных групп и различных общественных институтов. В этом случае сами представители власти должны обладать необходимыми компетенциями для выстраивания долгосрочных отношений и реализации значимых социально-политических изменений, выступать трансформационными лидерами. С точки зрения Д.О. Куценко, «трансформационное лидерство предполагает достижение консенсуса различными социальными группами, поиск баланса между экономической рациональностью и социальной справедливостью, между экстенсивным ростом и устойчивым развитием, не наносящим вреда окружающей среде» [Куценко, 2020, с. 191].

Последовательное использование набора драйверов лидерства способствует формированию новых управленческих практик. В результате создается коллективная власть, которая затем используется для получения долгосрочных результатов социальных изменений [Ospina, Folde, 2005]. Подобный подход дает основание говорить о «коллективном» (collaborative) лидерстве, основанном на совещательных процедурах выработки и принятия политических решений. Характеристики такого типа лидерства рассмотрели Д. Крислип и К. Ларсон, которые показали, как выборные должностные лица и другие публичные лидеры могут генерировать гражданскую волно, чтобы прорываться через законодательные и бюрократические преграды, решать сложные вопросы и привлекать граждан. Они также описывают, как разрабатывать, инициировать и поддерживать конструктивный совместный процесс [Chrislip, Larson, 1994].

К. Райан анализирует конкретные кейсы Агентства по охране окружающей среды США (EPA) и других участников по выстраиванию отношений с аналитиками и экспертами в переговорном процессе в рамках процедуры принятия консенсусного соглашения [Ryan, 2001]. К. Ансел и А. Гэш рассматривают различные управленческие способы реализации политики, форматы коллективного принятия политических решений и факторы, которые имеют решающее значение для сотрудничества властных структур и негосударственных акторов [Ansell, Gash, 2007].

Представляется, что такой подход может быть востребован для анализа законодательного процесса, когда политические субъекты не только активно взаимодействуют между собой в ходе обсуждения проектов решений, но и выстраивают различные коммуникативные стратегии с ведущими общественными стейкхолдерами. Результатом взаимодействия акторов может быть сформированная «повестка дня», но, как утверждает политолог Дж. Андерсон, политическая повестка дня «образуется из требований, которые политики выбирают сами, почувствовав, что пришла пора на них прореагировать или хотя бы создать видимость такой реакции» [Anderson, p. 187]. Необходимо отметить, что в ходе установления «повестки дня» важное значение приобретает культура политического дискурса между представителями органов государственной власти и институтами гражданского общества. В нашей стране уровень этой культуры находится на низком уровне, так как зачастую власть самостоятельно определяет актуальные задачи без широкого привлечения научно-экспертного сообщества, партий, общественных структур и СМИ [Сосунов, 2018, с. 143].

О.А. Сиденко и Д.В. Щеглова достаточно подробно анализируют развитие данного концепта в научной литературе, возможности и ограничения его применения на практике. Отмечается, что «коллективное лидерство интерпретируется не как действие, которое совершают лидеры, а как процесс изменений через согласование позиций. Это помогает сформировать общее видение ситуации разными акторами и создать на этой основе согласованную стратегию. Лидерство понимается как управление процессами, а не людьми» [Сиденко, Щеглова, 2021, с. 81]. Авторы подчеркивают, что «публичное лидерство все чаще рассматривается сквозь призму сотрудничества, коллективных действий и ответственности... что получило отражение в использовании специального термина – коллективное публичное лидерство (collaborative public leadership)» [Сиденко, Щеглова, 2021, с. 82].

Феномен коллективного публичного лидерства для исследований в нашей стране широко не используется, так как ставится под сомнение наличие практик феномена коллективного лидерства в российской политике, особенно в региональном законодательном процессе. Исследовательская группа кафедры социологии и политологии ВГУ (руководитель – доктор политических наук, профессор А.В. Глухова) ставила перед собой целью проведение исследо-

вания, направленного на выявление потенциала коллективного публичного лидерства в Воронежской и Тамбовской областях.

Осенью 2021 г. была организована серия полуформализованных экспертных интервью с депутатами (всего десять человек) региональных законодательных собраний (по пять депутатов в каждом из регионов). Во избежание самоцензуры интервьюируемым была гарантирована конфиденциальность. Кроме того, в Воронежской и Тамбовской областях проведены фокус-группы, в каждой из которых приняли участие по восемь человек, с представителями оппозиционных политических партий и регионального экспертного сообщества. Все члены групповых дискуссий обладали сходными социально-демографическими характеристиками. Участники фокус-групп достаточно активно взаимодействовали с модератором и свободно излагали свои мысли в ответ на поставленные вопросы. Собранные интервью были затем классифицированы в соответствии с категориями. В предложенной работе представлены некоторые результаты этого научного проекта.

Репрезентация публичного лидерства в оценках депутатов региональных парламентов

Лидерство как социальное явление встречается во всех сферах человеческой жизни, но именно в политике чаще всего требуются коллективные усилия, общественные инициативы и определенные коммуникативные стратегии, от которых зависит процесс принятия ключевых политических решений. Здесь мы постараемся рассмотреть некоторые лидерские практики в законодательном процессе, выяснить отношение к институту коллективного публичного лидерства действующих депутатов законодательных собраний Воронежской и Тамбовской областей, а также выделить основные компетенции лидеров региональных парламентов.

Один из самых опытных руководителей в современном законодательном процессе столицы Черноземья сформулировал ключевую миссию коллективного публичного лидерства следующим образом: *Я пять лет был руководителем фракции в областной думе, второй год в городской думе я руководитель фракции. Главное – объединить идеи, это основополагающее. Если мы объединим усилия многих людей, то многие вещи у нас будут полу-*

чаться, будь то законопроект, будь то решение проблемы, которая требует нашего участия непосредственного. Главное – это делать все коллективно, тут нет такого, что один сказал – все исполнили.

Как отмечает М.А. Офицеров, «законодательство не устанавливает требований к профессионально-психологическим качествам должностных лиц публичной власти, что приводит к тому, что ключевые субъекты, наделенные властными полномочиями, которые должны сочетать в себе качества руководителя и лидера, в большинстве случаев не готовы к лидерству: не имеют соответствующих знаний и умений по его формированию и развитию» [Офицеров, 2019, с. 97]. Представляется, что это одна из причин того, что даже в сфере региональной законодательной деятельности встречаются народные избранники, которые неспособны эффективно выстраивать конструктивные отношения не только с ведущими политическими акторами, но и с представителями своего базового электората.

В современных условиях к депутатскому корпусу предъявляются повышенные требования к уровню профессионализма, способности проявлять эмпатию и объединять вокруг себя инициативных граждан. *Политический лидер должен интегрировать те или иные идеи, которые поддерживает большинство социальных групп. И в первую очередь очень важно, чтобы у человека были компетенции интегратора, который агрегирует общественные интересы, выделяет главное, выделяет важное и артикулирует это в публичную плоскость. Для политического лидера это важное качество,* – отметил один из опрошенных экспертов.

По мнению А.И. Соловьева, «формирование лидерской подсистемы идет по пути упорядочения и структуризации отношений лидера как с представителями различных институтов, так и с отдельными фигурами и сетевыми коалициями, обслуживающими его формальные и неформальные связи» [Соловьев, 2017, с. 69]. В ходе выстраивания этой лидерской подсистемы в законодательном процессе необходимы развитые коммуникативные навыки, высокий уровень стрессоустойчивости, умение последовательно отстаивать собственную позицию и оперативно реагировать на изменения в ходе формирования актуальной политической повестки дня. *Главное – это обмен мнениями и принятие решений, даже непростых решений, которые будут непопулярны, которые будут обоснованы и непринятие которых будет нести за собой негатив-*

ные последствия. Нужно не бояться сложных решений, понимать, что вы это делаете исходя из четкой аргументации, – подчеркнул воронежский депутат.

Публичные слушания, общественные обсуждения законопроектов и процедура инициативного бюджетирования являются наиболее распространенными, по мнению опрошенных экспертов, практиками коллективного публичного лидерства в законодательном процессе Воронежской области. У нас достаточно развиты общественные слушания по тому или иному законопроекту. Инициативное бюджетирование у нас достаточно серьезно реализуется с точки зрения инфраструктурных проектов, с общественниками обсуждают те или иные проекты, которые нужно реализовать, люди и сами иницируют. В рамках обсуждений определяется степень важности и очередности реализации тех или иных проектов, – отметил один из законодателей.

Другой парламентарий указал на сложности реализации рассматриваемых форм участия граждан в региональной законодательной деятельности. Когда мы запускали инициативное бюджетирование, люди просто не верили, не хотели в этом разбираться. Поначалу вообще никто не участвовал. Затем это «продавили», и теперь люди вовлечены. Обычно люди считают, что достаточно просто подать заявку и они уже «молодцы». Но когда понимают, что нужно еще и реализовывать, начинают нервничать. Также присутствует недоверие к этому, подозрение общества к тому, что бюджет «пилится».

Еще одной интересной практикой коллективного публичного лидерства в регионах стало формирование инициативных групп граждан по самым разнообразным причинам и сферам жизни общества. В подавляющем большинстве случаев речь шла о конфликтных ситуациях в городской среде, когда неравнодушные жители стихийно объединялись для защиты собственных интересов или подобные группы реализовали свои инициативы в рамках территориального общественного самоуправления (ТОС). Говоря о деятельности таких инициативных групп, один из региональных законодателей отметил, что это стало очень популярным явлением в Воронежской области. Они всегда создавались, собирали подписи, но сейчас граждане в большей степени начали объединяться, чтобы отстаивать свои права, например против незаконной стройки. Люди собирают подписи, чтобы отозвать решение

строительства. Развитие инициативных групп тесно связано с теми же ТОСами. Это очень важные элементы агрегирования общественных интересов.

Необходимо заметить, что в 2022 г. воронежские ТОСы на реализацию собственных проектов смогут использовать более 120 млн рублей. Каждый проект необходимо будет публично защищать¹. По мнению одного из информантов, при формировании общественных интересов политический лидер проявляет себя во всей красе, он же лоббирует ту или иную идею. А затем лидер ТОСа уже лоббирует этот проект в рамках конкурсной комиссии. Это очень важный инструмент для власти, потому что фактически [мы сами] определяем приоритетные цели и задачи для развития той или иной территории.

Достаточно неоднозначное отношение к традиционным институтам гражданского общества, например к Общественной палате региона, наблюдается в депутатском корпусе. Представитель фракции «Единая Россия» в областной думе прямо заявил, что Общественная палата – это орган гражданского общества, а гражданское общество должно быть занозой в боку государства и показывать проблематику, которую реально нужно решать. И не всегда Общественная палата показывает те вещи, которые реально волнуют граждан, она не агрегирует и не артикулирует те общественные запросы, которые есть. А те вещи, которыми должна заниматься общественная палата – ими занимается оппозиция.

Рассуждая о сложностях реализации полномочий подобных общественных структур и низком уровне доверия среди населения, другой парламентарий отметил, что эта некая несамостоятельность подобной структуры снижает эффективность ее работы. И доверие к ней тоже. Здесь важно сохранить грань целесообразности, компетенции и умения конструктивно подавать злободневные проблемы с целью их решения, а когда мы просто начинаем обвинять и кричать, это негативно сказывается на восприятии той же Общественной палаты со стороны власти и конструктивного диалога не получится. Не хватает смелости.

¹ Снегова Д. Воронежские ТОСы в 2022 году получают гранты на общую сумму 120 млн рублей. – Режим доступа: <https://riavrn.ru/news/voronezhskie-tosy-v-2022-godu-poluchat-granty-na-obshuyu-summu-120-mln-rublej> (дата посещения: 12.10.2022.).

В Тамбовской области представители регионального парламента схожим образом оценивают значение института лидерства, а также компетенции и качества публичного руководителя. Например, один из респондентов подчеркнул, что *лидер должен, прежде всего выражать интересы определенной группы лиц. Поскольку должна быть самостоятельность лидера, его личностные качества, харизма, идеи, планы, наработки, которые он предлагает своей группе, но и совместный результат.*

В работе В.В. Вагина и Н.А. Шаповаловой указывается, что «одним из вызовов в организации мониторинга различных типов применяемых в субъектах РФ практик, предусматривающих участие граждан в бюджетных решениях, становится необходимость регулярной корректировки его процедуры, исходя из текущих изменений в законодательном регулировании и практической реализации инициативного бюджетирования» [Вагин, Шаповалова, 2020]. Именно поэтому один из региональных парламентариев пояснил: *Что касается инициативного бюджетирования, я вам хочу сказать, мы в прошлом году в декабре внесли поправки в наш устав по инициативному бюджетированию, но сегодня мы пока вот эту позицию, она у нас не работает, потому что для того чтобы вот эта статья в нашем уставе заработала, надо подготовить много проектов решений, постановлений администраций, и у нас создана при администрации города рабочая группа. Кроме того, другой политический информант считает, что здесь надо начать с того, что про инициативное бюджетирование практически никто ничего не знает из широкой общественности граждан, что есть такой институт, который, возможно, влияет на принятие решений, что нужно собрать инициативную группу, она готовит обращения, потом рассматривают в бюджете отдельные статьи, поэтому тут я считаю, что должна быть разъяснительная работа в СМИ.*

Отвечая на вопрос о практике инициативного бюджетирования в законодательном процессе, некоторые тамбовские депутаты затруднились сформулировать свою позицию и объяснили это тем, что не обладают достаточной информацией.

Анализ региональной общественно-политической практики в РФ показывает, что при формировании бюджетного потенциала становится важной роль граждан, которые рассматриваются не только как пассивные потребители бюджетных услуг, но и как инициативные участники в развитии местных сообществ и решении актуальных про-

блем. В этом процессе на первый план выходят инициативные группы со своими публичными лидерами и интересами. Тамбовские депутаты проявили высокий уровень осведомленности о деятельности таких групп в регионе. В частности, один из них заявил: *Я знаю, что создаются инициативные группы, когда людей что-то не устраивает, они объединяются, они пишут письма тому же губернатору или свои ролики снимают, показывают, что людей эта проблема волнует. Это, наверное, правильно, потому что, мне кажется, любой управленец, на любом уровне он не может знать все, все свои проблемы. Иногда нам кажется, что мы решаем эту проблему вот так, мы делаем благое дело, а когда это дело до людей доходит, то оказывается, что людей это не устраивает.*

По мнению Н.А. Красильниковой, «активным участником разработки предложений по систематизации законодательства является Общественная палата РФ, которая осуществляет свой опыт организации общественной экспертизы проектов нормативных правовых актов в формате “нулевого чтения”, проводимого до первого чтения законопроекта в парламенте» [Красильникова, 2017, с. 62]. Однако региональные общественные палаты не вызывают доверия даже у самих местных законодателей. *Поскольку эти структуры, порой они не то что не способствуют, они наоборот закрывают проход для тех, кто бы хотел заниматься публичной деятельностью. Общественная палата в Тамбовской области порою сама себя дискредитирует. Есть те, кто назначен и выражает мнение как бы вот руководящей линии, и создаются такие условия, что люди видят: а какой смысл участвовать в этом?* – резюмирует один из депутатов.

Проблема участия населения в обсуждении и решении актуальных региональных задач с помощью публичных процедур стоит достаточно остро в современной России. С точки зрения А.Ю. Сунгурова и Д.А. Аркатова, дело в том, что «граждане не видят возможностей для влияния на институты власти, не принимают коллективных действий для влияния на политику. Так как в России отсутствует обязательность учета результатов слушаний, создается ситуация, когда граждане выступают статистами для органов власти. Бюрократия интерпретирует результаты удобным для нее образом» [Сунгуров, Аркатов, 2021]. С этой точки зрения интересен сам механизм проведения и организации процедуры публичных слушаний в Тамбовской области.

По признанию опрошенного депутата, *когда мы проводим публичные слушания, в том же молодежном театре, то мы, как правило, приглашаем туда наш актив. В этот актив входят: председатели уличных комитетов, председатели многоквартирных домов, туда входят представители наших органов управления администрации города, наши депутаты. А в качестве экспертов выступают, в частности, там по уставу или по бюджету города, это выступают представители областной думы и областной администрации, налоговой инспекции, примерно вот так.*

В целях дополнительной верификации данных, полученных с помощью интервью депутатов региональных парламентов, мы дополнительно провели серию фокус-групп с представителями политических партий и экспертного сообщества в каждом из регионов.

Результаты фокус-групп с участием представителей оппозиционных партий и независимых экспертов

По итогам проведения фокус-групп с представителями политических партий в регионе удалось выяснить, что в Воронежской области информанты знакомы с действующими практиками коммуникации между властью и обществом, высоко оценивают потенциал коллективного публичного лидерства и готовы принимать участие в работе реально действующих экспертных советов и на дискуссионных площадках. Одна из участниц заявила: *Коллективное лидерство в моем районе очень показательно и активно. У нас есть большое объединение граждан, даже вокруг меня. У нас это развито. Наши проблемы актуальны для всей Воронежской области, я этому была удивлена. Так что возможности коллективного лидерства в регионе есть, просто нужно именно объединение людей с твердой гражданской позицией и с использованием политического ресурса. В последнее время гражданское общество тесно связано с политикой. Раньше такого не было (Респондент 1).* Несмотря на критику региональных общественных структур, созданных по инициативе органов государственной власти, оппозиционные публичные политики готовы к сотрудничеству, и их повестка коррелируется с официальной политической повесткой Воронежской области. При этом один из участников указал и на определенные трудности: *Коллективное лидерство в регионе при-*

существует, но есть и сложности, такие как доступ к официальным информационным ресурсам (хотя с развитием интернета это стало проще), но с другой стороны, если какой-либо лидер общественного мнения занимает более оппозиционную сторону, то, естественно, он будет сталкиваться с ограничениями (Респондент 4).

К реализации концепции коллективного лидерства в регионе можно отнести различные диалоговые площадки, клубы и общественные экспертные советы при органах власти. Например, в регионе создан экспертный совет при губернаторе, членами которого являются предприниматели, общественные лидеры и представители научного сообщества (212 человек). Экспертным советом ведется работа более чем по 100 инициативам граждан. С 2018 г. в регионе ежегодно проходит стратегическая сессия с участием губернатора, депутатского корпуса, гражданских активистов, бизнесменов и известных ученых [Глухова, Сосунов, 2022].

Стоит отметить, что участники фокус-группы довольно критично отзывались о деятельности подобных консультативных структур. *Могу сказать по своему опыту, когда у нас были и экспертные советы, и ОНФ к нам приезжал – просто посидеть, поговорить, результата не было. Экспертные советы не играли и не играют никакой роли. В период выборной кампании мне предлагали войти в общественную палату, я отказалась, высказав, что это просто организация «Единой России», для общества она бессмысленна (Респондент 2).* Другой информант, по сути дела, указал на безальтернативность общественных и экспертных советов. *Все такие организации пытаются «позитивчик давить». Пытаются генерировать позитивную повестку, а не острые проблемы обсуждать. В любом случае, нужно участвовать и организовываться, потому что у нас репрессивные законы, которые не дают по-другому действовать. Если мы не будем в этих организациях высказывать свою позицию, то мы сами себя лишаем рабочих инструментов (Респондент 7).* Можно согласиться с этим мнением и подчеркнуть, что работа подобных публичных площадок не является в полной мере открытым диалогом между властью и обществом на практике, поскольку подобные структуры формируются в значительной мере кулуарно и без прямого участия граждан, а их деятельность чаще всего непрозрачна в ходе реального законотворчества. Однако само их существование важно, так как именно они, в первую очередь, составляют основу для

формирования альтернативных точек зрения и проектов на вопросы стратегического развития.

С точки зрения участников фокус-группы Тамбовской области, в их регионе наблюдается жесткая система принятия политико-управленческих решений, а общий стиль лидерства тяготеет к административно-бюрократическому. Представители оппозиционных политических партий указывают на ограничения возможности участия в работе экспертных, общественных советов и не смогли указать на практики обсуждения вопросов стратегического развития области. В частности, один из политических лидеров подчеркнул: *Я хочу сказать, что у нас, возможно, такое есть, но это чисто кулуарная какая-то история, потому что у нас даже на общественные слушания не приглашают общественность (Респондент 2).* Закрытость органов власти не позволяет выстроить эффективную модель получения «обратной связи» и формировать региональную политическую повестку в законодательном процессе с учетом мнения экспертов, независимых общественных деятелей и оппозиционных политиков. Представитель одной из партий призналась: *А сейчас у нас масса обременений и ограничений, т.е. нельзя что-то написать, нельзя что-то сказать, нельзя что-то прокомментировать, потому что надо настолько филигранно в моем случае относится к каждому слову, что это не дает творческому полету раскрыть себя и как лидера, и как человека (Респондент 8).*

По мнению участников фокус-группы, наиболее значимые региональные изменения иницируются представителями органов власти. Именно областная администрация формирует местную общественно-политическую повестку и задает траекторию для развития политической карьеры гражданских активистов. Один из участников обсуждения подчеркнул: *Я скажу, что у нас проблемы большие с публичным лидерством, потому что все публичные лидеры, они выстроены из административного пула, т.е. у нас все достигают каких-то постов и становятся соответственно уже политиками, хотя я считаю, что это невозможно и так быть не должно, т.е. именно политическое лидерство, да, оно должно выстраиваться именно из политики, а не из административно-бюрократического аппарата (Респондент 3).*

Поэтому формирование и развитие регионального общественно-политического дискурса публичного лидерства происходит

в условиях мягкого контроля и управления со стороны административного аппарата. Появление независимых активистов в регионе сопряжено для них разнообразными рисками. Один из опрошенных участников фокус-группы указал: *На примере Тамбовской области могу привести примеры, что каждый раз, когда фактически возникает тот или иной гражданский лидер, у него возникают проблемы моментально с законом, с имуществом, с членами семьи, с медицинским обслуживанием и т.д. (Респондент 1).*

В рамках работы Общественной палаты власти области намерены привлекать НКО к решению проблем демографии, межнационального и межконфессионального единения, повышения уровня привлекательности региона и проводить ежегодные форумы третьего сектора. К способам открытого диалога и формирования дискурса коллективного публичного лидерства можно отнести и определенные форматы проведения «общественных слушаний» по различным вопросам. Однако уровень их проведения не позволяет считать их сложившейся практикой взаимодействия с гражданами в Тамбовской области. *Любые общественные слушания проводятся номинально, т.е., когда информацию о них получает очень узкий круг людей, так или иначе связанных с властью. То же самое можно сказать о правотворческой деятельности. Для того чтобы хотя бы подать на рассмотрение законодательного органа какой-то законотворческий проект, нужно пройти много инстанций. Прежде всего, создать инициативную группу, собрать подписи и т.д. и т.п. Формально такая возможность есть, фактически выполнить ее совершенно нельзя (Респондент 5),* – подчеркнул участник фокус-группы.

Заключение

Таким образом, в публичном секторе Воронежской области среди экспертов и участников фокус-группы фиксируется достаточно высокая степень информированности о стратегии развития региона и идеи коллективного публичного лидерства в законодательном процессе. К реализации данной концепции в регионе можно отнести различные проанализированные практики, а также диалоговые площадки, клубы и общественные экспертные советы при органах власти. В Воронеже сложилась практика проведения стратеги-

ческих сессий как формы коллективного лидерства с участием общественности и представителей научно-экспертного сообщества.

В публичном секторе Тамбовской области среди опрошенных депутатов и членов групповой дискуссии фиксируется достаточно низкий уровень информированности об идее коллективного публичного лидерства. Можно отметить, что потенциал данного феномена не реализуется в полную силу, и региональным органам власти не удается полноценно вовлечь различные группы стейкхолдеров (НКО, непарламентские партии, гражданские активисты, представители научно-экспертного сообщества) в обсуждение и корректировку принимаемых решений в законодательном процессе. В регионе действует Общественная палата и различные общественные советы, призванные осуществлять медиацию между остальным обществом и органами власти для развития диалога. Однако эта функция слабо реализуется на практике, и подобные структуры только на бумаге являются одним из основных неэлекторальных инструментов участия граждан в управлении регионом.

Представляется, что диалог со стейкхолдерами способен повысить информированность представителей законодательной власти о рисках принятия политических решений, сформировать коллективное понимание стратегических целей и корректно транслировать задачи федеральной повестки на региональный уровень, но каналы оперативной «обратной связи» и реагирование на нее в регионе выражены слабо.

Ограниченность возможностей участия простых граждан в процедуре «общественных слушаний» и в работе общественных советов не позволяет им выступать в качестве полноценных акторов репрезентации интересов отдельных категорий общества в областных органах власти. Отсутствие таких возможностей говорит о том, что фактически они неспособны реализовывать функцию «обратной связи» и участвовать в обсуждении актуальных законопроектов. Например, участники экспертного опроса и фокус-групп из Тамбовской области не вспомнили масштабные стратегические сессии, диалоговые форматы или дискуссионные площадки для обсуждения вопросов стратегического характера и коллективного публичного лидерства в регионе.

Одной из проблем для представителей региональной законодательной власти становится этический аспект процесса принятия политических решений. Дело в том, что важно формировать не только

«новые правила игры», но и быть готовым гарантировать гражданам их соблюдение и предоставлять возможность участвовать в обсуждении важных законопроектов. В целях повышения доверия к органам законодательной власти и по развитию механизмов вовлечения конкретного гражданина, институтов и структур гражданского общества в процесс обсуждения общественно-политических «болевых точек», возможно, следует разработать комплексную программу, которая должна быть дифференцирована в соответствии с социокультурной спецификой регионов. Программа может содержать различные процедуры и форматы развития прямых каналов коммуникации (не имитационных и не номинальных) между органами государственной власти и обществом для получения оперативной «обратной связи». Эффективное взаимодействие с помощью подобных механизмов подразумевает не только предоставление информации с помощью интернет-ресурсов, обеспечивающее прозрачность деятельности государственных органов, но и реальные шаги по выстраиванию конструктивного диалога с региональными стейкхолдерами, оперативное реагирование на поступающие общественные запросы и принятие политических решений в целях реализации потенциала коллективного публичного лидерства в регионах. Необходимо отметить, что результаты фокус-групп и экспертное мнение – это лишь одни из возможных информационных срезов, поэтому выводы имеют дискуссионный характер.

D.V. Sosunov*

**The phenomenon of collective public leadership in legislative process
of Voronezh and Tambov regions¹**

Abstract. Modern regional political systems are facing increasing public demand for expanding channels of political representation and opportunities for real participation in shaping the political agenda. Various public stakeholders in the regions are interested in creating necessary conditions for implementation of civic engagement and collective initiatives in legislative process.

* **Sosunov Denis**, Voronezh state university (Voronezh, Russia), e-mail: den_sosunov@mail.ru

¹ The work was supported by the Russian Foundation for Basic Research, Grant No. 21-011-31636 Collective public leadership in the field of scientific problems of regional development (cases of the Voronezh and Tambov studies).

In this paper, an attempt is made to reveal the possibilities, limitations of the formation and use of the institute of collective public leadership to solve the problems of the regional legislative process in example of two regions of the Central Chernozem region – Voronezh and Tambov regions.

This article presents the results of an expert survey of a group of current deputies of regional assemblies and focus groups of representatives of opposition political parties and the expert community of Voronezh and Tambov regions. The study participants described their attitude to the phenomenon of collective leadership, competencies and qualities of a public leader. They told about their experience of participating in the process of discussion and political decision-making at the regional level. The informants pointed out the difficulties of holding public hearings, public examinations of draft laws and revealed some mechanisms for involving the population in these procedures.

The article analyzes the problem of implementing initiative budgeting in legislative process, including practice of interaction of deputies with initiative groups, specifics of the work of expert councils, public institutions and discussion platforms. It is concluded that it is necessary to develop formats of direct communication channels (not imitative and not nominal) between legislative authorities and society in order to receive operational “feedback” and realize the potential of collective public leadership in the regions.

Keywords: collective public leadership; legislative process; Voronezh Region; Tambov Region.

For citation: Sosunov D.V. The phenomenon of collective public leadership in legislative process of Voronezh and Tambov regions. *Political science (RU)*. 2023, N 1, P. 227–245. DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2023.01.10>

References

- Anderson J. *Public Policymaking: an introduction*. Boston, New York: Houghton Mifflin company, 2003, 368 p.
- Ansell C., Gash A. Collaborative governance in theory and practice. *Public administration research and theory*. 2007, Vol. 18, N 4, P. 543–571. DOI: <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- Chrislip D. Larson C.E. *Collaborative leadership : how citizens and civic leaders can make a difference*. San Francisco: Jossey-Bass publishers, 1994, 224 p.
- Glukhova A.V., Sosunov D.V. Strategic session as a tool for collaborative public leadership (case of the Voronezh Region). *Bulletin of Voronezh State University. Series: History, Sociology, Political Science*. 2022, N 1, P. 5–13. (In Russ.)
- Kravets A.A. Public law and municipal leadership and territorial public self-government: legal, institutional and communicative aspects. *Law and Politics*. 2021, N 3, P. 47–60. DOI: <https://www.doi.org/10.7256/2454-0706.2021.3.35377> (In Russ.)
- Krasilnikova N.A. Participation of civil society institutions in the systematization of legislation (on the example of the Nizhny Novgorod region). *Mariyskiy juridical vestnik*. 2017, N 2 (21), P. 61–64. (In Russ.)

- Kutsenko D.O. Transformational leadership and participatory nature of state and municipal management: an analysis of modern trends. *Administrative consulting*. 2020, N 8, P. 191–200. (In Russ.)
- Melville A.Yu. “Out of the Ghetto”: on the contribution of post-Soviet/Russian studies to contemporary political science. *Polis. Political studies*. 2020, N 1, P. 22–43. DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2020.01.03> (In Russ.)
- Officerov M.A. Tools for the Formation and Development of Leadership in Public Authorities. *Theories and Problems of Political Research*. 2019, Vol. 8, N 1 A, P. 96–102. (In Russ.)
- Ospina S., Folde E. *Towards a framework of social change leadership*. New York: Research center for leadership in action NYU Wagner, 2005. Mode of access: <https://wagner.nyu.edu/files/leadership/TowardFrameworkSocialChangeLeadership.pdf> (accessed: 28.11.2022)
- Ryan C. Leadership in collaborative policy-making: an analysis of agency roles in regulatory negotiations. *Policy sciences*. 2001, Vol. 34, P. 221–245.
- Sidenko O.A., Shcheglova D.V. Collective public leadership in modern state and municipal management: theoretical aspect. *Bulletin of VSU. Series: history, sociology, political science*. 2021, N 4, P. 78–83. (In Russ.)
- Solovyov A.I. Political leader in the public administration environment, or who is the man of the house? *Polis. Political studies*. 2017, N 2, P. 60–81. DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2017.02.05> (In Russ.)
- Sosunov D.V. Formation of the political agenda of modern Russia. *Bulletin of the VSU. Series: History. Political science. Sociology*. 2018, N 1, P. 143–146. (In Russ.)
- Sungurov A.Yu., Arkatov D.A. On electronic and traditional public participation in modern public policy. *Political Science (RU)*. 2021, N 3, P. 54–71. DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2021.03.03> (In Russ.)
- Vagin V.V., Shapovalova N.A. Challenges and issues of initiative budgeting development. *Financial magazine*. 2020, Vol. 12, N P, 9–26. DOI: <https://www.doi.org/10.31107/2075-1990-2020-1-9-26> (In Russ.)

Литература на русском языке

- Вагин В.В., Шаповалова Н.А. Актуальные вызовы и проблемы развития инициативного бюджетирования // Финансовый журнал. – 2020. – Т. 12, № 1. – С. 9–26. – DOI: <https://www.doi.org/10.31107/2075-1990-2020-1-9-26>
- Глухова А.В., Сосунов Д.В. Стратегическая сессия как форма коллективного публичного лидерства (на примере Воронежской области) // Вестник ВГУ. Серия: История, Социология, Политология. – 2022. – № 1. – С. 5–13.
- Кравец А.А. Публично-правовое и муниципальное лидерство и территориальное общественное самоуправление: правовые, институциональные и коммуникативные аспекты // Право и политика. – 2021. – № 3. – С. 47–60. – DOI: <https://www.doi.org/10.7256/2454-0706.2021.3.35377>

- Красильникова Н.А.* Участие институтов гражданского общества в систематизации законодательства (на примере Нижегородской области) // *Марийский юридический вестник*. – 2017. – № 2 (21). – С. 61–64.
- Куценко Д.О.* Трансформационное лидерство и партисипативность государственного и муниципального управления: анализ современных тенденций // *Управленческое консультирование*. – 2020. – № 8. – С. 191–200.
- Мельвиль А.Ю.* Выйти из «гетто»: о вкладе постсоветских исследований / *Russian Studies в современную политическую науку* // *Полис. Политические исследования*. – 2020. – № 1. – С. 22–43. – DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2020.01.03>
- Офицеров М.А.* Инструменты формирования и развития лидерства в органах публичной власти // *Теории и проблемы политических исследований*. – 2019. – Т. 8, № 1 А. – С. 96–102.
- Сиденко О.А., Щеглова Д.В.* Коллективное публичное лидерство в современном государственном и муниципальном управлении: теоретический аспект // *Вестник ВГУ. Серия: История, Социология, Политология*. – 2021. – № 4. – С. 78–83.
- Соловьев А.И.* Политический лидер в административной среде государственного управления, или «Кто в доме хозяин?» // *Полис. Политические исследования*. – 2017. – № 2. – С. 60–81. – DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2017.02.05>
- Сосунов Д.В.* Формирование политической повестки дня современной России // *Вестник Воронежского государственного университета. Серия: История. Политология. Социология*. – 2018. – № 1. – С. 143–146.
- Сунгуров А.Ю., Аркатов Д.А.* Об электронном и традиционном общественном участии в современной публичной политике // *Политическая наука*. – 2021. – № 3. – С. 54–71. – DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2021.03.03>

О.В. ВЫДРИН*

**ЗАКОНОТВОРЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ
РОССИЙСКОЙ РЕФОРМЫ МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ
(2003–2022)**

Аннотация. В 2023 г. исполняется 20 лет с момента внесения и принятия закона, ставшего правовой основой для проведения реформы местного самоуправления. В 2021 г. в развитие конституционной реформы 2020 г. внесен и рассмотрен в первом чтении законопроект «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», который должен заменить закон 2003 г. Перспектива прекращения действия закона дает возможность проанализировать историю всех его изменений (реализованных и отклоненных) с точки зрения поведения законодателей.

В статье на основе базы данных по 452 законопроектам, в которую вошла информация из Системы обеспечения законодательной деятельности, анализируются следующие аспекты законотворчества в сфере местного самоуправления: 1) активность и эффективность инициаторов законопроектов (региональные законодатели, депутаты, Правительство РФ, Президент РФ, сенаторы и Совет Федерации); 2) роль парламентских (фракции, комитеты) и внепарламентских институтов и субститутов (Совет законодателей, Общественная палата РФ, Совет по развитию местного самоуправления при Президенте РФ, общественные организации) на разных стадиях законотворчества, включая нулевые чтения; 3) взаимоотношения между парламентскими фракциями в контексте муниципальной реформы (межфракционные инициативы, инициативы оппозиции, блокирующиеся большинством, типы голосования по принятым законам); 4) законотворческие механизмы / практики в IV–VII созывах Государственной думы. В статье предла-

* **Выдрин Олег Владимирович**, старший преподаватель Кафедры политических наук и международных отношений, Челябинский государственный университет (Челябинск, Россия), e-mail: vydrin.oleg@gmail.com

гается типология поведения парламентских фракций в ходе голосования по законопроектам.

Ключевые слова: местное самоуправление; законотворчество; нулевое чтение; законодательная инициатива; законодательный процесс.

Для цитирования: Выдрин О.В. Законотворческие аспекты российской реформы местного самоуправления (2003–2022) // Политическая наука. – 2023. – № 1. – С. 246–269. – DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2023.01.11>

Введение

В 2023 г. исполняется 20 лет Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 131-ФЗ от 6.10.2003 (далее – 131-ФЗ). Приближающаяся дата является дополнительным поводом поразмышлять о том, как за это время изменились практики принятия решений в области реформирования местного самоуправления (далее – МСУ).

Обращение к трансформации системы МСУ актуализирует тот факт, что она находится в фокусе обсуждения на всех уровнях власти, результатом которого являлись многочисленные предложения по сущности муниципальной реформы. В ряду заметных изменений, случившихся с МСУ за эти годы, можно назвать «малую реформу» 2014 г., которая передала право выбора институционального дизайна органов местного самоуправления с местного на региональный уровень [Туровский, 2015; Мухаметов, 2021].

В рамках же «малой реформы» был инициирован эксперимент по введению двухуровневой модели в городских округах¹, трактуемый исследователями как «спящая реформа» [Выдрин, Зорин, 2021]. Одним из последних шагов по ее реформированию является утверждение в Конституции РФ (2020) принципа единства органов государственной власти и местного самоуправления, выраженного в понятии «публичная власть», что занимает особое внимание в работах юристов [Местное самоуправление..., 2020]. По сути, это решение вкпе с находящимся на рассмотрении в Государственной думе РФ (далее – ГД) законопроектом «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой систе-

¹ Изначально именно приближение местной власти к гражданам и было исходным посылом реформы, инициированной Президентом РФ в ходе Послания Федеральному собранию в 2013 г.

ме публичной власти» означает окончание жизненного цикла действующего закона и позволяет рассматривать его историю как завершающийся процесс.

За почти 20-летний период, прошедший с начала реформы МСУ, она постоянно находилась в фокусе внимания ученых. Институциональные аспекты реформирования МСУ анализировались в исследованиях политологов [Кынев, 2020; Гельман, 2008; 2007; Чирикова, Ледяев, 2018; Шевцова, Гилев, Завадская, 2022].

Законотворческая деятельность долгое время была предметом изучения юридической науки. Исследователи-юристы были сосредоточены в основном на анализе истории правового регулирования, в том числе концептуальном и содержательном обновлении законодательных актов [Хабриева, 2008; Чихладзе, 2017]. Обращаясь к анализу законотворчества, юристы традиционно фокусировались на изучении трансформации законодательства сквозь призму парламентаризма и партийности [Керимов, 2020; Нисневич, Платонов, Слизовский, 2007; Фомичева, 2019].

Вместе с тем в российской политической науке активно развивается направление – законодательные исследования (legislative studies), в рамках которого изучаются не только формальные процедуры законотворчества, но и практики их применения, неформальные коммуникации парламентариев и их коалиционные стратегии [Помигуев, Фомин, Мальцев, 2021], формы участия в законодательном процессе внешних игроков (исполнительной власти, бизнеса, общественных организаций).

В данном направлении особый интерес представляют как работы теоретического характера [Шульман, 2014; Помигуев, Фомин, Мальцев, 2021; Gandhi, Noble, Svolik, 2020; Bonvecchi, Simison, 2017], так и исследования российских практик законотворчества [Петров, 2009; Кынев, 2017; Шульман, 2015; Помигуев, Зарипов, 2022; Помигуев, 2016; Chaisty, 2008; 2014; Noble, 2020; Thames, 2010].

Закон об МСУ претерпел многочисленные корректировки как технического, так и сущностного характера, логику и очередность принятия которых можно проследить, лишь анализируя поправки, вносимые в него субъектами законодательной политики. В статье предполагается раскрыть некоторые аспекты законотворчества в сфере МСУ, важные для понимания законодательного перереформирования системы местной власти. В центре внимания

автора оказываются проблемы активности и результативности инициаторов законопроектов; роли парламентских и внепарламентских институтов и субститутов на разных стадиях законотворчества; взаимоотношений между парламентскими фракциями в контексте муниципальной реформы. Наконец, проводится компаративный анализ законотворческих практик в IV–VII созывах Государственной думы.

Эмпирическую основу исследования составил корпус нормативно-правовых актов, регламентирующих деятельность участников федерального законодательного процесса, а также материалы из Системы обеспечения законодательной деятельности (далее – СОЗД), в которой содержится информация обо всех законопроектах, внесенных в Госдуму.

Материалы из СОЗД составили основу базы данных «20 лет изменений 131-ФЗ». В 2003–2022 гг. в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (131-ФЗ) 189 раз вносились изменения. Эти изменения можно разделить на:

- 1) прямые – вносимые законами, имеющими главной целью скорректировать принципы организации местного самоуправления;
- 2) косвенные – вносимые законами, корректирующими в основном смежные области законодательства.

Отличительной чертой первого вида законов является наличие в названии законопроекта полного наименования 131-ФЗ. Из 189 законов таковыми являются 67. Целью исследования был анализ поведения законодателей в процессе проведения муниципальной реформы (на примере 131-ФЗ), поэтому в базу были внесены все законопроекты (ставшие законами и отклоненные на разных этапах), в названии которых было название «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Такому запросу в СОЗД за период с 2003 до ноября 2022 г. соответствовала 491 инициатива, включая законопроект № 40361–8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», внесенный в конце 2021 г. и призванный заменить действующий акт. Последний был исключен из базы, как и четыре законопроекта, внесенные в 2003–2004 гг., но имеющие целью изменить закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28.08.1995 № 154-ФЗ.

Также из базы были исключены 34 законопроекта, в числе которых Закон «О монетизации льгот»¹ и законопроекты о его изменении (главным образом отклоненные). В итоге в базу вошли 452 законопроекта.

Наряду с переменными, взятыми из СОЗД (номера законопроектов, субъект права законодательной инициативы (далее – инициатор, СПЗИ), профильный комитет, ответственный комитет, даты внесения, чтений, последнего решения по законопроекту, предмет ведения, последнее решение по законопроекту, рассмотрение в Совете законодателей), были включены данные из Системы анализа результатов голосований на заседаниях ГД²: доля голосов поддержки законопроекта для каждой фракции в каждом чтении. Также были закодированы следующие переменные: категория инициатора, фракция-инициатор, количество фракций-инициаторов, созыв внесения законопроекта, количество дней между внесением и последним решением по законопроекту, число инициаторов, число присоединившихся к составу инициаторов, тип голосования.

Законодательные инициативы: активность vs эффективность

Из 452 законопроектов 27 было возвращено инициаторам до рассмотрения в первом чтении, еще 105 отозвано самими инициаторами. В итоге в первом чтении Государственная дума рассмотрела 313 законопроектов, из них 69 было принято, а 244 отклонено (рис. 1).

¹ Полное, а не медийное название закона о монетизации льгот – «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”” и “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» от 22.08.2004 № 122-ФЗ.

² Система анализа результатов голосований на заседаниях Государственной думы. – Режим доступа: <http://vote.duma.gov.ru> (дата посещения: 25.10.2022).

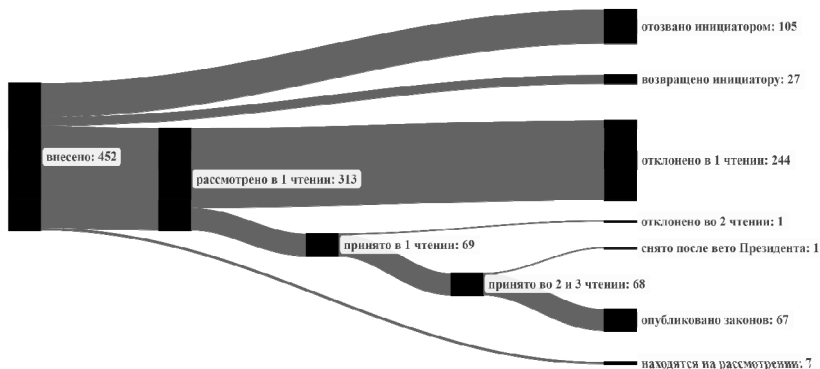


Рис. 1
Траектории прохождения законопроектов

Законотворческая активность акторов законодательного процесса и их влияние на продвижение законопроекта существенно различаются (табл. 1).

Самой активной категорией инициаторов изменений в 131-ФЗ за весь период были законодательные органы субъектов РФ (далее – региональные законодатели) – 264 (58% от всех законопроектов). При этом доля инициатив, ставших законом (15), у них одна из самых низких (всего 5,7%). На втором месте по активности были депутаты Госдумы – 124 (27,4% от всех инициатив), с тем же количеством принятых законов (15) и, соответственно, более высокой эффективностью (12,1%). На третьем месте по качеству инициатив оказалось Правительство РФ – 29 (6,4%). Уровень эффективности Правительства РФ как инициатора внесения законопроектов оценивается как весьма высокий (82,8%). Законотворческая эффективность выше только у президентских инициатив. Впрочем, Президент РФ после внесения 131-ФЗ лишь трижды инициировал изменения в него. Все они были поддержаны.

Сенаторы, входящие в тройку лидеров по количеству потенциальных инициаторов, отличались намного меньшей активностью, чем региональные законодатели и депутаты – всего 17 инициатив (3,7%), но с эффективностью в 17,6%. Кроме того,

сенаторы участвовали совместно с депутатами в восьми инициативах, четыре из которых стали законами. Реже всего вносились инициативы региональными законодателями совместно с депутатами – четыре законопроекта и Советом Федерации – два законопроекта. Как видно из таблицы (табл. 1) и диаграммы (рис. 1), наиболее высокий уровень отсева законопроектов приходился на первое чтение.

Таблица 1

**Распределение законопроектов
по инициаторам и траекториям**

	Возвращен инициатору, отозван инициатором	Отклонен в первом, втором чтении, после вето	Закон опубликован	На рассмотрении	Итого
Региональные законодатели	77	172	15	0	264
Депутат (-ы)	44	62	15	3	124
Правительство	1	1	24	3	29
Сенаторы	6	8	3	0	17
Депутат(-ы) вместе с сенатором(-ами)	3	0	4	1	8
Президент	0	0	4	0	4
Региональные законодатели вместе с депутатом(-ами)	0	2	2	0	4
Совет Федерации	1	1	0	0	2
Итого	132	246	67	7	452
Доля от общего числа внесенных законопроектов, в %	29,2	54,4	14,8	1,5	100

Данная особенность сохраняется в течение всех анализируемых созывов (табл. 2), в то же время доля отфильтрованных законопроектов на стадии предварительного рассмотрения снизилась, а доля законов, соответственно, выросла. Это объясняется введением и ужесточением механизмов нулевого чтения, выраженного в деятельности Совета законодателей при Федеральном собрании РФ, повышением внутрифракционной дисциплины, проведением согласований в рамках внепарламентских структур, комиссий и со-

ветов при Правительстве и Президенте РФ [Любимов, 2005; Шульман, 2015]. Указанные механизмы привели к сокращению количества внесенных законопроектов и увеличению скорости их рассмотрения.

Таблица 2

**Распределение законопроектов по траекториям
и созывам принятия итоговых решений**

	IV созыв (2003–2007)		V созыв (2007–2011)		VI созыв (2011–2016)		VII созыв (2016–2021)	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Возвращен инициатору, отозван инициатором	58	38,9%	41	39,8%	17	16,7%	16	19,8%
Отклонен в 1-м, 2-м чтении, после вето	79	53,0%	55	53,4%	66	64,7%	38	46,9%
Закон опубликован	12	8,1%	7	6,8%	19	18,6%	27	33,3%
На рассмотрении								0,0%
Итого	149	100%	103	100%	102	100%	81	100%

При рассмотрении законопроекта в нижней палате высокую роль в фильтрации инициатив играют отзывы Правительства РФ¹, которые даются фактически на все депутатские инициативы. Это объясняется редкостью проработки финансово-экономического обоснования, выходящего за рамки шаблонной формулировки: «Принятие проекта... не потребует дополнительных финансовых расходов из средств федерального бюджета»².

¹ В Правительстве РФ проекты заключений, отзывов и поправок готовятся профильными министерствами и рассматриваются Комиссией Правительства РФ по законопроектной деятельности.

² Например, отзыв Правительства РФ на законопроект № 631010–6 указывает: «Законопроект затрагивает вопрос расходных обязательств муниципальных образований, которые могут возрасти вследствие принятия законопроекта, что потребует компенсации из федерального бюджета. Вместе с тем в нарушение требований статьи 83 Бюджетного кодекса Российской Федерации законопроект не содержит норм, определяющих источники и порядок исполнения новых видов расходных обязательств» // СОЗД. – Режим доступа: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/631010-6> (дата посещения: 25.10.2022).

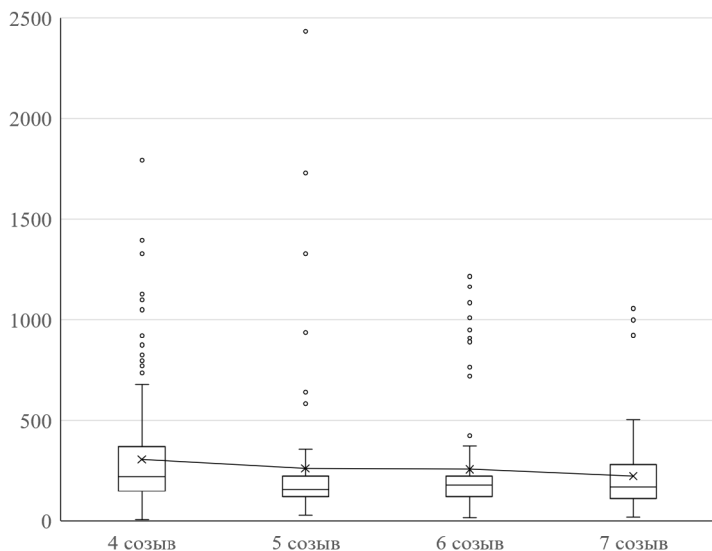


Рис. 2

Распределение законопроектов по количеству дней между внесением и принятием итогового решения (по созывам внесения законопроектов)

В течение четырех созывов наблюдалось увеличение скорости рассмотрения законопроектов (расчет по наблюдаемой выборке – 447 законопроектов). Если в IV созыве среднее время рассмотрения равнялось 305 дням (медианное – 221), то в V созыве – 262 (157), в VI созыве – 257 (180), в VII созыве – 224 (170). Для всех созывов сроки рассмотрения большинства законопроектов до сдачи в архив не превышают одного года. Однако есть и законопроекты, сроки рассмотрения которых превышали два года (рис. 2). Самое долгое рассмотрение составило 2433 дня.

**Совет законодателей при Федеральном собрании РФ:
фильтрация региональных инициатив**

Региональные законодатели участвуют в федеральном законодательном процессе в разных формах: инициирование законопроекта,

отзыв на законопроект, внесение поправок ко второму чтению. В каждом случае региональным законодателям крайне сложно продвигать рассмотрение своего предложения. На стадии рассмотрения в профильном / ответственном комитете и на стадии составления таблиц поправок, рекомендуемых к принятию и отклонению, повышению шансов законопроекта на положительный отзыв способствует членство в комитете депутата, представляющего регион-инициатор. Также эпизодически используется практика внесения законопроекта региональными законодателями совместно с депутатом ГД.

Среди региональных законодателей, предложивших наибольшее количество изменений в 131-ФЗ (в форме законопроекта), у многих нет ни одной эффективной инициативы (у алтайских парламентариев – 0 из 12, оренбургских – 0 из 10, челябинских – 0 из 8 и т.д.). Самыми эффективными являются законодатели Татарстана (2 из 4) и Архангельска (2 из 5) (табл. 3).

Таблица 3

Региональные законодатели – лидеры по количеству законопроектов, внесенных в Государственную думу РФ

Регион	Число инициатив	Число законов
Московская областная дума	17	1
Самарская Губернская дума	13	1
Государственное собрание – Курултай Республики Башкортостан	13	3
Алтайское краевое Законодательное собрание	12	0
Законодательная дума Хабаровского края	11	1
Законодательное собрание Оренбургской области	10	0
Законодательное собрание Челябинской области	8	0
Законодательное собрание Еврейской автономной области	8	1
Законодательное собрание Ленинградской области	7	1
Волгоградская областная дума	7	0
Законодательное собрание Вологодской области	6	0
Законодательное собрание Владимирской области	6	0
Парламент Кабардино-Балкарской Республики	5	0
Законодательное собрание Приморского края	5	0
Законодательное собрание Красноярского края	5	1
Законодательное собрание Краснодарского края	5	0
Дума Чукотского автономного округа	5	0
Государственный совет Удмуртской Республики	5	0
Архангельское областное собрание депутатов	5	2

У лидеров по количеству поддержанных законопроектов – законодателей Башкортостана – две из трех инициатив были внесены совместно с федеральными депутатами. Целый ряд регионов не предложили ни одного законопроекта – среди них выделяются законодатели столицы.

Важным изменением в процедуре прохождения региональных инициатив в федеральном парламенте стало повышение статуса Совета законодателей при Совете Федерации, образованного еще в 2002 г. В 2012 г. он был преобразован в структуру при Федеральном собрании, а с 2015 г. изменения в ст. 111 Регламента ГД обязали ответственный комитет «принимать во внимание результаты рассмотрения законопроекта в Совете законодателей» при рассмотрении инициатив региональных законодателей¹. С этого момента И.А. Помигуев и Н.А. Зарипов предлагают рассматривать Совет законодателей в качестве субститута² – внеконституционной структуры, выполняющей функции полноценного участника процесса [Помигуев, Зарипов, 2022].

Проекты законодательных инициатив, предлагающие изменения в 131-ФЗ, в Совете законодателей рассматриваются комиссией Совета законодателей по делам Федерации, региональной политике и местному самоуправлению. Согласно СОЗД (на 26.10.2022 г.), комиссия рассмотрела 102 проекта, упоминающих в названии 131-ФЗ (в том числе до вступления в силу указанного изменения в Регламент ГД). В период действия изменения комиссией было рассмотрено большинство (93 из 116) проектов законодательных инициатив. Из них семь получили рекомендацию «внести в Государственную думу», 15 – «доработать и внести», 71 – «не вносить». Большинство – 76 авторов проектов – выполнили рекомендации Совета законодателей, 17 поступили по своему усмотрению. Причем этот отход был как со стороны инициаторов, получивших отрицательные рекомендации по законопроектам (десять проектов все же были внесены), так и с положительными отзывами (семь рекомендованных проектов не были внесены).

¹ Регламент Государственной думы. Принят постановлением Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации от 22 января 1998 года № 2134-П ГД // Сайт Государственной Думы. – Режим доступа: <http://duma.gov.ru/duma/about/regulations/> (дата посещения: 25.10.2022).

² Подробнее о концепте субститут см.: [Петров, 2009].

В итоге внесено было 25 инициатив, что на две больше, чем число напрямую внесенных в ГД (рис. 3).

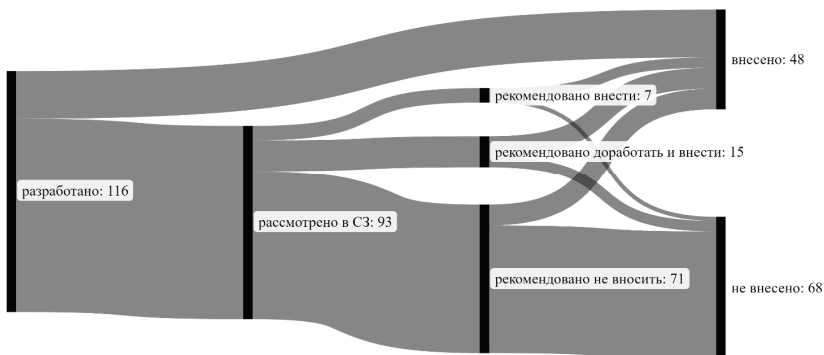


Рис. 3

Траектории законопроектов региональных законодателей

Что касается прохождения стадий рассмотрения в ГД, то законопроекты, имеющие положительные отзывы Совета законодателей, в дальнейшем имели больше шансов стать законом, чем получившие отрицательные отзывы или не прошедшие через Совет законодателей. Доля успешных законопроектов среди имеющих положительные отзывы Совета законодателей составила 33%, у не прошедших через Совет законодателей – 8,7%, имеющих отрицательный отзыв – 0% (табл. 4).

Таблица 4

Влияние решений Совета законодателей на траекторию законопроекта

	Не допущен до первого чтения		Отклонен в первом чтении		Закон опубликован		Итого	
	N	в %	N	в %	N	в %	N	в %
Внесен, минуя Совет законодателей	3	13	18	78,3	2	8,7	23	100
Рекомендовать внести или доработать и внести	6	40	4	27	5	33	15	100
Рекомендовать не вносить	4	40	6	60	0	0	10	100
Итого	13	27,1	28	58,3	7	14,6	48	100

Таким образом, за последние семь лет Совет законодателей утвердился в качестве действенного механизма экспертизы и фильтрации региональных законодательных инициатив.

Государственная дума РФ: особенности законодательного поведения фракций и комитетов

Из 132 законопроектов, внесенных депутатами (включая восемь, внесенных совместно с сенаторами), 106 были внесены депутатами, состоящими в одной из фракций (моnofракционные инициативы), 26 проектов – в результате межфракционного сотрудничества (табл. 5).

Таблица 5

Результативность моnofракционных и межфракционных законопроектов

		Монофракционные	Вместе с одной фракцией	Вместе с двумя фракциями	Вместе с тремя фракциями	Итого
«Единая Россия»	Внесенные	51	13	6	4	74
	Принятые	11	1	2	3	17
«Справедливая Россия»	Внесенные	25	8	5	4	42
	Принятые	2	0	1	3	6
ЛДПР	Внесенные	17	4	3	4	28
	Принятые	0	1	1	3	5
КПРФ	Внесенные	13	5	4	4	26
	Принятые	0	0	2	3	5

Лидером по числу внесенных, принятых и принятых моnofракционных инициатив является фракция «Единая Россия» (74, 51 и 11 соответственно). Это легко объяснимо наличием у нее с IV созыва абсолютного или конституционного большинства, обеспечивающего контроль над думскими комитетами и результатами голосования. Но между тем видно, что только в 17 случаях из 74 участие в законопроекте депутатов «Единой России» приводило к успешному прохождению им всех стадий. Кроме «Единой России» только фракция «Справедливая Россия» имеет в своем активе две реализованные законодательные инициативы, которые были

выдвинуты без участия «Единой России» (включая межфракционные законопроекты).

Важную роль в фильтрации законопроектов играл комитет ГД по вопросам местного самоуправления¹. В исследуемой выборке именно он выступал в качестве профильного / ответственного комитета в 89% законопроектов. Отрицательные заключения профильного комитета, как правило, приводят к его отклонению в первом чтении.

Одним из признаков, свидетельствующих о высокой вероятности успешного прохождения депутатской инициативы всех стадий законодательного процесса, является присутствие в составе инициаторов законопроекта председателя профильного комитета (в особенности с присутствием в числе инициаторов большинства членов такого комитета). Данное условие не столько свидетельствует о больших возможностях продвижения законопроекта комитетом, сколько оформляет наличие консенсуса, достигнутого в ходе «нулевого» чтения. Примером такой инициативы можно назвать законопроект № 469827–6², когда в стартовом составе инициаторов было шесть членов комитета ГД по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления, включая председателя В.Б. Кидяева и бывшего председателя В.С. Тимченко, который на тот момент возглавлял общественную организацию «Всероссийский Совет местного самоуправления» (далее – ВСМС). В числе инициаторов был и член Совета Федерации С.М. Киричук – председатель Комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному само-

¹ Такое наименование он имел в I–V созывах, в VI созыве местное самоуправление находилось в ведении Комитета ГД по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления, в VII и VIII созывах – Комитета ГД по региональной политике и местному самоуправлению // Система обеспечения законодательной деятельности. – Режим доступа: https://sozd.duma.gov.ru/oz#data_source_tab_b (дата посещения: 25.10.2022).

² Законопроект № 469827–6. О внесении изменений в статью 26–3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Система обеспечения законодательной деятельности. – Режим доступа: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/469827-6>. (дата посещения: 25.10.2022). При подписании Президентом РФ получил номер 136-ФЗ.

управлению и делам Севера, а также первый президент Общероссийского конгресса муниципальных образований (далее – ОКМО).

Этот законопроект стал результатом работы, проведенной совместно Правительством РФ, губернаторами и указанными выше двумя общественными организациями в ходе исполнения поручения Президента РФ¹. До первого чтения к числу инициаторов законопроекта присоединилось еще 26 депутатов, что тоже является распространенной практикой в работе ГД, хотя и не регулируется ее регламентом. Чаще всего массовое присоединение депутатов разных фракций к числу инициаторов законопроекта является признаком его успешного прохождения на последующих стадиях. Хотя в случае 136-ФЗ – это справедливо лишь отчасти, поскольку при наличии поддержки партийного большинства и президента такой исход был легко прогнозируем. При этом позиция других фракций была резко негативной. Фракции «Справедливая Россия» и КППРФ проголосовали практически единогласно против, что является крайне редкой практикой. Чаще отсутствие поддержки законопроекта выражалось в уклонении от голосования по данному вопросу повестки. Так, в 42 случаях из 67 хотя бы одна фракция большинством своего состава в одном из чтений уклонилась от голосования. Фракционное голосование против хотя бы в одном чтении фиксируется только по 11 законопроектам из 42. Практика уклонения характерна для всех думских фракций, в том числе «Единой России», как реакция на законопроекты оппозиции.

Например, при голосовании в первом чтении по законопроекту «о возвращении прямых выборов мэров городов», выдвинутом фракцией «Справедливая Россия» в начале работы VII созыва (05.10.2016), три оппозиционные фракции консолидировано проголосовали за, «Единая Россия», обладающая конституционным большинством, не голосовала, и законопроект был отклонен по причине отсутствия кворума².

¹Пр-3086, п. 4. Перечень поручений по реализации Послания Федеральному Собранию // Официальный сайт Президента России. – 2013. – 27 декабря. – Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/20004> (дата посещения: 25.10.2022).

²Законопроект № 392–7. О внесении изменений в статью 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СОЗД. – Режим доступа: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/392-7> (дата посещения: 25.10.2022).

Этот же случай иллюстрирует характер противоречий между обоснованием оппозицией своей инициативы, с одной стороны, и позицией комитета ГД по региональной политике и местному самоуправлению и Правительства РФ – с другой. Оппозиция в пояснительной записке и в первом чтении доказывала необходимость прямых выборов мэров в качестве единственной формы избрания глав городских округов критикой сложившихся практик, когда региональные парламенты делают выбор в пользу избрания глав муниципалитетов конкурсными комиссиями¹. В качестве недостатков этой системы инициаторы отмечали «фактическую отстраненность горожан от реального участия в управлении городом», «утрату местным самоуправлением своего независимого от государственного управления статуса»², «фиктивность самоуправления» и «лишение страны возможности использования интеллектуального потенциала миллионов людей, проживающих в городах»³.

Профильный комитет и Правительство РФ аргументировали необходимость вариативности моделей избрания глав города «разумной гибкостью, принимающей во внимание региональные и местные условия и особенности, исторические и иные местные традиции», и выступали против «императивной нормы, необоснованно сужающей полномочия регионов»⁴. Интересной представляется попытка совмещения этих аргументов А.Н. Диденко, выступавшего при рассмотрении инициативы в первом чтении в «двояком качестве»: как председателя комитета ГД по региональной политике и местному самоуправлению (комитет не поддержал

¹ Переход права определения способа избрания главы муниципального образования с местного регионального был как раз введен 136-ФЗ от 27.05.2014, о котором говорится выше в статье.

² Пояснительная записка к законопроекту № 392–7 // Система обеспечения законодательной деятельности. – Режим доступа: <https://sozd.duma.gov.ru/download/95A42874-7484-4068-BBF5-F6A9201625A1> (дата посещения: 25.10.2022).

³ Стенограмма заседания 26 мая 2017 г. // Стенограммы Государственной думы – Режим доступа: <http://transcript.duma.gov.ru/node/4669/> (дата посещения: 25.10.2022).

⁴ Заключение ответственного комитета на проект Федерального закона № 392–7 // Система обеспечения законодательной деятельности. – Режим доступа: <https://sozd.duma.gov.ru/download/5FC6E6DA-76FB-47A0-B9FC-4F68D960F4C0> (дата посещения: 25.10.2022).

законопроект) и как члена фракции ЛДПР¹, которая, как и он, проголосовала за законопроект в первом чтении.

В ходе анализа поведения фракций при голосовании по законопроектам, прошедшим все стадии, были выведены три типа голосования. Сразу повторимся, что, учитывая сложившиеся парламентские практики, к позиции «поддержать» отнесены голосования за, а к позиции «отклонить» – голосования против, «воздержался» и «не голосовал» (уклонение от голосования). Первый тип голосования – «линейный» – последовательная поддержка или неприятие законопроекта во всех трех чтениях. Второй тип – «адаптивный» – принятие решения в третьем чтении зависит от оценки и сравнения достоинств или недостатков, заложенных в законопроекте в первом и втором чтениях. Третий тип – «парадоксальный» – смена позиции в третьем чтении, которую сложно объяснить (табл. 6).

Таблица 6

**Типология голосования по законопроектам,
принятым Государственной думой РФ**

	Первое чтение	Второе чтение	Третье чтение
Линейный	поддержать	поддержать	поддержать
	отклонить	отклонить	отклонить
Адаптивный	поддержать	отклонить	отклонить
	поддержать	отклонить	поддержать
	отклонить	поддержать	поддержать
	отклонить	поддержать	отклонить
Парадоксальный	поддержать	поддержать	отклонить
	отклонить	отклонить	поддержать

Применение данной классификации к исследуемым законопроектам показало следующие результаты. Для оппозиционных фракций наиболее характерен «линейный» тип голосования. «Адаптивное» распространено намного меньше, при этом фракции

¹ Практика руководства комитетом ГД представителем оппозиционной партии во многом заставляет этого представителя в случае конфликта интересов (когда его фракция принимает одно решение, а комитет, в котором большинство у «Единой России», – противоположное) озвучивать позицию комитета, так как иначе возникает угроза потери председательской должности. Вопрос назначения и освобождения от должности председателя комитета решается голосованием на пленарном заседании ГД.

в решающем чтении склонны поддерживать законопроекты. «Парадоксальный» тип голосования является эксклюзивным: фракции КПРФ и ЛДПР по одному разу применили эту практику, а фракция «Справедливая Россия» – дважды (табл. 7).

Таблица 7

**Распределение голосования оппозиционных фракций
по типам и позиции в третьем чтении**

	Линейный		Адаптивный		Парадоксальный	
	Поддержали	Не поддержали	Поддержали (третье чтение)	Не поддержали (третье чтение)	Поддержали (третье чтение)	Не поддержали (третье чтение)
КПРФ	37	23	3	3	1	
СР	44	14	4	2		2
ЛДПР	36	10	13	7	1	

Один из двух случаев «парадоксального» голосования фракции «Справедливая Россия» связан с законом, вызвавшим резкое неприятие оппозиции, – «Об избрании главы муниципального образования конкурсной комиссией». Изначально законопроект, внесенный красноярскими законодателями, не только не касался вопроса об избрании глав муниципальных образований, но и не затрагивал 131-ФЗ. Принятый в первом чтении (16.09.2014) вариант касался ограничений на участие в муниципальных выборах депутатов, действиями которых созданы препятствия в работе представительного органа, повлекшие его роспуск¹.

В первом чтении «Справедливая Россия» проявила солидарность с «Единой Россией». Ко второму чтению (20.01.2015) ответственный комитет рекомендовал к принятию поправки В.Б. Кидяева и Д.И. Азарова (глав комитетов обеих палат парламента по вопросам местного самоуправления). Эти поправки скорректировали название законопроекта и добавили механизм избрания глав муниципалитетов, указанный выше. Во втором чтении

¹ Законопроект № 447241–6. О внесении изменений в статьи 32 и 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Система обеспечения законодательной деятельности. – Режим доступа: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/447241-6> (дата посещения: 25.10.2022). Впоследствии 8-ФЗ от 5.02.2015 г.

«Справедливая Россия» также солидаризировалась с «Единой Россией», а вот в третьем чтении (23.01.2015) уже выступила вместе с КПРФ, назвав голосование по законопроекту «прощанием с местным самоуправлением» и «проводами траурным маршем выборов мэров городов»¹.

Выводы

Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», принятый в 2003 г., подвергся многочисленным изменениям, что выразилось в 452 предложенных в него поправках, 67 из которых были приняты. Наибольшая активность законодателей пришлась на IV и VI созывы ГД, что обусловлено попытками изменения его изначальной версии (2003–2007), а также поправками, связанными с проведением «малой реформы» 2014 г. Более половины инициатив ожидаемо было предложено региональными законодателями, при этом малая доля поддержанных законопроектов за их авторством соответствует духу административной реформы, проводимой в этот же период.

За последние два десятилетия в рамках процесса принятия законодательных решений фактически сформировалась система субститутов, замыкающаяся на совещательных органах, действующих при Президенте РФ. Законопроекты, инициированные и не поддержанные в рамках совещательных структур при Президенте РФ и / или Правительстве РФ, подлежат тщательной фильтрации на стадии нулевого чтения (до внесения в нижнюю палату) в рамках других структур (Совет законодателей, внутривнутрифракционные и партийные механизмы). Действие этих механизмов выражается в снижении доли законопроектов, не доходящих до первого чтения, и соответственно процентном росте инициатив, ставших законами. Обратной стороной этого эффекта является общее снижение законодательной активности и предсказуемость законодательного процесса, выраженная в том числе в практиках голосования.

Среди маркеров перспективности законопроекта выделяются: наличие в числе инициаторов руководителя или члена профильного

¹ Стенограмма заседаний 23 января 2015 г. – Режим доступа: <http://transcript.duma.gov.ru/node/4213/> (дата посещения: 25.10.2022).

комитета, массовое присоединение к законопроекту депутатов, представляющих разные фракции, а также положительные отзывы Правительства РФ, Совета законодателей и Общественной палаты РФ.

В этой ситуации закономерной и ожидаемой выглядит последовательность / «линейность» фракций в выборе тактики голосования. Обращает на себя внимание пассивность в поведении оппозиции, которая, не имея ресурсных возможностей блокировать инициативы большинства, выбирает невнятную тактику уклонения от голосования, фактически отказываясь от артикуляции протеста неподдерживаемых ею инициатив.

O.V. Vydrin*
**Legislative aspects of the Russian reform
of local self-government (2003–2022)**

Abstract. In 2023, it will be 20 years since the law, which became the legal basis for the reform of local self-government, was introduced and adopted. In 2021, as a part of the implementation process of the constitutional reform of 2020, a draft bill «On the general principles of organizing local self-government in a unified system of public authority» was introduced and adopted in the first reading, which should replace the law of 2003. The prospect of terminating the 2003 law makes it possible to analyze the history of all its changes (implemented and rejected) in terms of the behavior of legislators.

The article is based on database of 452 draft bills, which is built on the information (texts of bills, explanatory notes, reviews of authorities, tables of amendments, records of plenary meetings, voting results) from the legislative activity support system of the SAS «Lawmaking». In the article following aspects of lawmaking in the sphere of local self-government are analyzed: 1) the activity and effectiveness of the initiators of bills (regional legislators, deputies, the Government of the Russian Federation, the President of the Russian Federation, senators and the Federation Council); 2) the role of parliamentary (factions, committees) and extra-parliamentary institutions and substitutes (the Council of Legislators, the Civic Chamber of the Russian Federation, the Council for the Development of Local Self-Government under the President of the Russian Federation, public organizations) at different stages of lawmaking, including «zero readings»; 3) relations between parliamentary factions in the context of municipal reform (inter-fractional initiatives, opposition initiatives blocked by the majority, types of voting on adopted laws); 4) legislative mechanisms/practices in 4–7 convocations of the State Duma compared.

* **Vydrin Oleg**, Chelyabinsk State University (Chelyabinsk, Russia), e-mail: vydrin.oleg@gmail.com

The article proposes a typology of the behavior of parliamentary fractions in the course of voting on bills.

Keywords: local self-government; lawmaking; «zero reading»; legislative initiative; legislative process.

For citation: Vydrin O.V. Legislative aspects of the Russian reform of local self-government (2003–2022). *Political science (RU)*. 2023, N 1, P. 246–269. DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2023.01.11>

References

- Bonvecchi A., Simison E. Legislative institutions and performance in authoritarian regimes. *Comparative politics*. 2017, N 49, P. 521–544. DOI: <https://doi.org/10.5129/001041517821273099>
- Chaisty P. Presidential dynamics and legislative velocity in Russia, 1994–2007. *East European politics*. 2014, Vol. 30, N 4, P. 588–601.
- Chaisty P. The legislative effects of Presidential partisan powers in post-communist Russia. *Government and opposition*. 2008, N 43, P. 424–453. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1477-7053.2008.00261.x>
- Chikhladze L.T. New tendencies in the formation of local government bodies in the Russian Federation. *Legal science*. 2017, N 1, P. 42–51. (In Russ.)
- Chikhladze L.T., Larichev A.A. Khazov Ye.N. (eds). *Local self-government in a unified system of public authority. Vector and consequences of constitutional reform in the Russian Federation: monograph*. Moscow: Yuniti-Dana Publ, 2020, 343 p. (In Russ)
- Chirikova A.E., Ledyayev V.G. Municipal power: motivation of actors and practices of interaction with regional authorities. *Power and elites*. 2018, Vol. 5, P. 263–294. DOI: <https://www.doi.org/10.31119/pe.2018.5.10> (In Russ.).
- Fomicheva O.A. The author legislative ideas as a special party in the legislative initiative implementation. *State and law*. 2019, N 2, P. 160–166. DOI: <https://www.doi.org/10.31857/S013207690003860-8> (In Russ.).
- Gandhi J., Noble B., Svolik M. Legislatures and legislative politics without democracy. *Comparative political studies*. 2020, N 53 (9), P. 1359–1379. DOI: <https://doi.org/10.1177/0010414020919930>
- Gelman V., Ryzhenkov S., Belokurova E. *Reform of local government in Russian cities, 1991–2006*. St. Petersburg: Norma, 2008, 368 p. (In Russ.)
- Gelman, V. From local self-government to the vertical of power. *Pro et contra*. 2007, N 1, P. 6–19. (In Russ.)
- Habrieva T.Y. Municipal reform in the Russian Federation. *Economics of region*. 2008, N 2, P. 26–35. (In Russ.)
- Kerimov A.A. Federation council of the federal assembly of the Russian Federation: problems of institutionalization. *Scientific journal «Discourse-P»*. 2020, N 1 (38), P. 78–86. DOI: <https://www.doi.org/10.24411/1817-9568-2020-10106> (In Russ.)
- Kynev A.V. *Governors in Russia: between elections and appointments*. Moscow: Liberal mission foundation, 2020, 1030 p. (In Russ.)

- Kynev A.V. State Duma of the Russian Federation of the VII Convocation: between “sleeping potential” and party discipline. *Politeia*. 2017, Vol. 87, N 4, P. 65–81. (In Russ.)
- Lyubimov A.P. «Zero readings» of draft laws as a tool for harmonizing interests. *Representative power – XXI century: legislation, comments, problems*. 2005, N 1, P. 3–4. (In Russ.)
- Mukhametov R.S. Institutional municipal reform in Russia: actors and their strategies (on the example of «small» local government reform). *Political science (RU)*. 2021, N 2, P. 207–228. DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2021.02.08> (In Russ.)
- Nisnevich Yu.A., Platonov V.M., Slizovskiy D.E. *Legislative activity: Political and legal analysis*. Moscow: Aspect press, 2007, 200 p. (In Russ.)
- Noble B. Authoritarian amendments: legislative institutions as intraexecutive constraints in Post-Soviet Russia. *Comparative political studies*. 2020, Vol. 53, N 9, P. 1417–1454.
- Petrov N.V. Political mechanics of Russian power: substitutes against institutions. *Bulletin of public opinion. Data. Analysis. Discussions*. 2009, N 4, P. 5–23. (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., Fomin I.V., Maltsev A.M. Network approach in legislative studies: methodological prospects for qualitative and quantitative analysis of parliamentary activity. *Political science (RU)*. 2021, N 4, P. 31–59. DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2021.04.02> (In Russ.)
- Pomiguyev I.A., Zaripov N.A. The Influence of the council of legislators on the legislative activity of regional legislatures. *RUDN journal of political science (RU)*. 2022, Vol. 24, N 4, P. 345–362. DOI: <https://www.doi.org/10.22363/2313-1438-2022-24-4-345-362> (In Russ.)
- Shevtsova I.K., Gilev A.V., Zavadskaya M.A. When mayors object: factors of municipal autonomy in a centralized state. *Mir Rossii*. 2022, Vol. 31, N 2, P. 75–96. DOI: <https://www.doi.org/10.17323/1811-038X-2022-31-2-75-96> (In Russ.)
- Shulman E. *Legislation as a political process*. Moscow: Moscow school of civic education, 2014, 184 p. (In Russ.)
- Shulman E.M. Fractions, committees, apparatus: the participation of parliamentary parties in the legislative process. *Political science (RU)*. 2015, N 1, P. 172–185. (In Russ.)
- Thames F.C. *The effect of governor support on legislative behaviour in the Russian Duma (2009)*. Europe Asia studies. 2010, Vol. 62, N 1, P. 125–143.
- Turovsky R.F. Russia’s local self-government: the agent of the government in the trap of insufficient funding and civil passivity. *Polis. Political studies*. 2015, N 2, P. 35–51. DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2015.02.03> (In Russ.)
- Vydrin O.V., Zorin V.A. «Sleeping reform»: practices for implementing a two-level local self-government system in the city districts. *Political science (RU)*. 2021, N 2, P. 229–259. DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2021.02.09> (In Russ.)

Zaripov N.A., Pomiguyev 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

- Выдрин О.В., Зорин В.А. «Спящая реформа»: практики внедрения двухуровневой системы местного самоуправления в городских округах // Политическая наука. – 2021. – № 2. – С. 229–259. – DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2021.02.09>
- Гельман В.Я. От местного самоуправления – к вертикали власти // Pro et contra. – 2007. – № 1. – С. 6–19.
- 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>
- Керимов А.А. Совет Федерации Федерального Собрания РФ: проблемы институционализации // Научный журнал «Дискурс-Пи». – 2020. – № 1 (38). – С. 78–86. – DOI: <https://www.doi.org/10.24411/1817-9568-2020-10106>
- Кынев А.В. Государственная Дума РФ VII Созыва: между «спящим потенциалом» и партийной дисциплиной // Полития. – 2017. – Т. 87, № 4. – С. 65–81.
- Кынев А.В. Губернаторы в России: между выборами и назначениями. – М.: Фонд «Либеральная миссия», 2020. – 1030 с.
- Любимов А.П. «Нулевое чтение» законопроектов как инструмент согласования интересов // Представительная власть – XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. – 2005. – № 1. – С. 3–4.
- Местное самоуправление в единой системе публичной власти. Вектор и последствия конституционной реформы в Российской Федерации: монография / под общ. ред. Л.Т. Чихладзе, А.А. Ларичева, Е.Н. Хазова. – М.: Юнити-Дана, 2020. – 343 с.
- Мухаметов Р.С. Институциональная муниципальная реформа в России: акторы и их стратегии (на примере «малой» реформы МСУ) // Политическая наука. – 2021. – № 2. – С. 207–228. – DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2021.02.08>
- Нисневич Ю.А., Платонов В.М., Слизовский Д.Е. Законодательная деятельность: Политико-правовой анализ. – М.: Аспект Пресс, 2007. – 200 с.
- Петров Н.В. Политическая механика российской власти: субституты против институтов // Вестник общественного мнения. Данные. Анализ. Дискуссии. – 2009. – № 4. – С. 5–23.
- 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., Зарипов Н.А. Влияние Совета законодателей на законотворческую деятельность региональных legislatures // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Политология. – 2022. – Т. 24, № 4. – С. 345–362. – DOI: <https://www.doi.org/10.22363/2313-1438-2022-24-4-345-362>
- Помигуев И.А., Фомин И.В., Мальцев А.М. Сетевой подход в законодательных исследованиях: перспективные методы качественного и количественного ана-

- лиза парламентской деятельности // Политическая наука. – 2021. – № 4. – С. 31–59. – DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2021.04.02>
- Реформа местной власти в городах России, 1991–2006 / В. Гельман, С. Рыженков, Е. Белокурова, Н. Борисова. – СПб.: Норма, 2008. – 368 с.
- Туровский Р.Ф. Российское местное самоуправление: агент государственной власти в ловушке недофинансирования и гражданской пассивности // Полис. Политические исследования. – 2015. – № 2. – С. 35–51. – DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2015.02.03>
- Фомичева О.А. Автор законотворческой идеи как особый субъект в реализации законодательной инициативы // Государство и право. – 2019. – № 2. – С. 160–166. – DOI: <https://www.doi.org/10.31857/S013207690003860-8>
- Хабриева Т.Я. Муниципальная реформа в Российской Федерации // Экономика региона. – 2008. – № 2. – С. 26–35.
- Чирикова А.Е., Ледяев В.Г. Муниципальная власть: мотивация акторов и практики взаимодействия с регионалами // Власть и элиты. – 2018. – № 5. – С. 263–294. – DOI: <https://www.doi.org/10.31119/pe.2018.5.10>
- Чихладзе Л.Т. Новые тенденции формирования органов местного самоуправления в Российской Федерации // Юридическая наука. – 2017. – № 1. – С. 42–51.
- Шевцова И.К., Гилев А.В., Завадская М.А. Когда мэры против: факторы муниципальной автономии в условиях централизации // Мир России. – 2022. – Т. 31, № 2. – С. 75–96. – DOI: <https://www.doi.org/10.17323/1811-038X-2022-31-2-75-96>.
- Шульман Е.М.¹ Законотворчество как политический процесс. – М.: Московская школа гражданского просвещения, 2014. – 184 с.
- Шульман Е.М.¹ Фракции, комитеты, аппарат: участие парламентских партий в законотворческом процессе // Политическая наука. – 2015. – № 1. – С. 172–185.

¹ Внесена в список СМИ, выполняющих функции иностранного агента.

ПЕРВАЯ СТЕПЕНЬ

А.М. МАЛЬЦЕВ, Н.А. ЗАРИПОВ*

**СЕТИ СОВМЕСТНОГО ЗАКОНОТВОРЧЕСТВА:
ФАКТОРЫ СОВАВТОРСТВА ЗАКОНОПРОЕКТОВ
ДЕПУТАТОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ
VI–VII СОЗЫВОВ¹**

Аннотация. Представленное исследование посвящено сетям соавторства в Государственной думе VI–VII созывов. В статье рассматривается взаимосвязь между структурными особенностями законодательной деятельности в Государственной думе, а также индивидуальными характеристиками депутатов при совместной подготовке законопроектов. В частности, авторы ставят вопрос о том, какие факторы способствуют образованию соавторских связей между депутатами.

В теоретической части статьи кратко обсуждаются основные концептуальные подходы к объяснению законотворческой деятельности в легислатурах, опыт современных законодательных исследований российского парламентаризма, а также особенности сетевого подхода в новейших исследованиях легислатур. Затем обосновываются теоретические гипотезы о возможных детерминантах связей соавторства между депутатами.

* **Мальцев Артем Михайлович**, преподаватель, аспирант Факультета социальных наук, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» (Москва, Россия), e-mail: amalcev@hse.ru; **Зарипов Никита Андреевич**, магистрант Факультета социальных наук, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» (Москва, Россия), e-mail: nazaripov@edu.hse.ru

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

© Мальцев А.М., Зарипов Н.А., 2023

DOI: 10.31249/poln/2023.01.12

В основу практической базы исследования лег оригинальный массив данных о биографических характеристиках депутатов Государственной думы VI–VII созывов, а также информация о законопроектах из базы данных Системы обеспечения законодательной деятельности (СОЗД).

Для проверки гипотез авторы применили методы дескриптивного и инферентного сетевого анализа. В сетях соавторства законопроектов были выделены сообщества на основе максимизации меры модулярности, затем построены инферентные модели регрессионного анализа с использованием процедуры квадратичного присваивания (Quadratic Assignment Procedure, QAP), а также модели экспоненциального случайного графа (Exponential Random Graph Models, ERGM).

Результаты свидетельствуют о том, что наиболее значимым фактором совместного законотворчества выступает совместное членство в парламентских фракциях. Сходство биографических характеристик и совместное членство в комитетах также положительно связано с законотворческим взаимодействием депутатов. В то же время эндогенная структура сети совместного законотворчества оказывает слабое воздействие на образование наблюдаемых связей депутатов друг с другом в рамках разработки новых законопроектов.

Ключевые слова: сетевой анализ; Государственная дума; законодательные исследования; парламентские фракции; соавторство законопроектов; сетевые сообщества.

Для цитирования: Мальцев А.М., Зарипов Н.А. Сети совместного законотворчества: факторы соавторства законопроектов депутатов Государственной думы VI–VII созывов // Политическая наука. – 2023. – № 1. – С. 270–302. – DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2023.01.12>

Введение

Взаимодействие членов парламента как участников политической борьбы протекает в различных форматах, от простого обсуждения законопроектов до изменения парламентских процедур – правил, по которым протекает законотворческий процесс. Политическая наука предлагает различные подходы к анализу как форм активностей депутатов, так и факторов, объясняющих их поведение. Природа и функции парламента предопределяют многочисленные попытки понять сущность «черного ящика» – самого процесса принятия законодательного решения.

Развитие методологического инструментария политической науки стало импульсом для развития так называемой «четвертой волны» изучения парламентской деятельности, которая предлагает рассматривать подобное взаимодействие в качестве сети, где узлами и связями могут выступать различные атрибуты: дискурсы,

голосование, членство в комитете, аффилированность с той или иной отраслью экономики [Помигуев, Фомин, Мальцев, 2021; Ringe, Victor, Cho, 2016]. Среди подобных атрибутов отдельно выделяется ключевой для парламентской деятельности элемент – законопроект, т.е. текст, вокруг которого строится обсуждение, сотрудничество и антагонизмы.

У каждого законопроекта есть список соавторов – подписавшихся, по тем или иным причинам, под текстом депутатов. В совокупности всех законодательных инициатив парламент можно представить как сеть соавторства (*legislative cosponsorship networks*), отражающую результаты формально закрепленного сотрудничества [Kirkland, Gross, 2014]. Политические импликации такой сети могут быть объяснены теориями, разработанными в рамках законодательных исследований (*legislative studies*): на соавторство можно посмотреть сквозь призму элит и групп интересов, фракционной дисциплины и межпартийных коалиций, процесса принятия политических решений [Помигуев, Алексеев, 2020]. При этом нерешенным и не лишенным значимости остается вопрос, связанный с фактическим описанием такой сети, а также нахождением индивидуальных характеристик узлов (депутатов), определяющих решение формально присоединиться к законодательной инициативе. Существующие попытки решить данную исследовательскую проблему предлагают формировать единую «парламентскую» сеть соавторства, рассматривая при этом структурные особенности парламента в качестве характеристики узлов. Подобный подход позволяет определить значимость тех или иных факторов, однако упускает из виду возможные различия между «правилами игры», формулируемыми внутри одной из таких характеристик, – фракции. Последняя представляет собой сформированную на основании, как правило, партийного признака группу депутатов, работа внутри которой может регулироваться собственными правилами, в том числе связанными с соавторством и совместной разработкой законопроектов.

В центре внимания авторов статьи – изучение факторов формирования сети соавторства, где особую роль занимают различия между парламентскими фракциями. Под факторами понимаются те или иные свойства узлов (или характеристики депутатов), которые оказывают влияние на формирование сетевой структуры соавторства.

Статья состоит из двух частей. В первой части предлагаются теоретические основания изучения соавторства в политической науке, отмечаются существующие в подобных исследованиях исследовательские лакуны, а также политический контекст, в котором происходит взаимодействие парламентариев. Данный раздел также затрагивает освещение возможной роли фракции в формировании соавторства, концептуальное определение детерминант, которые будут использованы при построении и описании модели, а также общественно-политический контекст работы рассматриваемых созывов парламента. Вторая часть связана с анализом сети соавторства депутатов с применением инструментов дескриптивного статистического анализа, регрессионного анализа с использованием процедуры квадратичного присваивания (*Quadratic Assignment Procedure, QAP*), а также метода экспоненциального случайного графа (*Exponential Random Graph Model, ERGM*).

В качестве эмпирического материала исследования использована законотворческая активность депутатов Государственной думы Российской Федерации (далее – Госдумы) в период VI–VII созывов, обусловленных контекстуальными изменениями работы парламента, которые будут подробно рассмотрены в конце первой части работы.

Концептуальные истоки изучения соавторства в политической науке

Сети соавторства в политической науке используются исследователями в первую очередь как инструмент, способный объяснить тесно связанные с законотворчеством явления. Для понимания значимости вопроса для политической науки следует предпринять попытку описать существующие проблемные области сетей соавторства, а также место настоящего исследования в подобной дискуссии.

Факт формального сотрудничества депутатов стал механизмом для определения успешности принятия законопроекта, уровня фактического влияния парламентария, политических предпочтений субъектов [Fowler, 2006; Tam Cho, Fowler, 2010]. Разработка альтернативного подхода, предлагающего рассматривать соавторство скорее как процесс, а не результат, позволила использовать сеть как показатель

политической борьбы, определяя фракционных лидеров и коалиции в законодательстве, а также эффекты поляризации [Aleman, 2009; Campbell, 1982; Carrizosa, 2020; Panning, 1983]. Предпринимаются попытки соотнести сеть соавторства с другими типами парламентских сетей – голосованием по тематическим законопроектам (roll-call) и сетями сообщества (social network) [Aleman, Calvo, Jones, Kaplan, 2009; Battaglini, Sciabolazza, Patacchini, 2020; Ghinea, 2022].

Подобные наблюдения смогли определить связь между процессами и результатами работы парламентской системы, но при этом сознательно исключали из исследовательской рамки поиск причин возникновения такой сети *per se*. Немногочисленные исследования предлагают различные решения данной проблемы, которые глобально сводятся к ответу на два вопроса.

1. Что мотивирует парламентария принимать участие в создании законопроекта?

2. Что мотивирует депутата взаимодействовать с другими депутатами в процессе разработки закона?

Как правило, ответ на первый можно свести к дилемме «демонстрация своей позиции по конкретному вопросу избирателям» (другими словами, *position-taking*) – «индикатор интересующих депутата вопросов и позиций, которые он стремится донести до коллег» [Campbell, 1982; Schiller, 1995]. Более комплексным становится ответ на второй вопрос. Донесение собственной позиции находит продолжение в определении общих интересов и стремлении сформировать коалицию для их достижения. Значимыми становятся факторы идеологической, партийной и дискурсивной близости в разработке и обсуждении законопроектов.

Отдельной традицией ответа выступает предпосылка о том, что решение о соавторстве принимается на основании набора индивидуальных факторов, задающих соотношение выгод и издержек. Они затрагивают как биографические, так и структурные особенности каждого участника процесса. Наследие анализа законотворчества как сетевой структуры предлагает использовать подобные характеристики как «структурные детерминанты». Исследователями предлагались неоднозначные, порой противоположные результаты влияния детерминант на формирование сетей в разных парламентах, что формирует представление об уникальности различных кейсов [Aleman, Micozzi, 2022; Gherghina, Chiru, 2013].

Анализ, предпринимаемый авторами данной статьи, стремится дополнить академическую дискуссию в двух направлениях.

Одним из них становится рассмотрение российского кейса: случай Государственной думы обладает отличной от приведенных примеров политической природой. Фокус исследователей российского парламента был сконцентрирован либо на изучении происходящих внутри него политических процессов (Е.М. Шульман¹, Ф.Т. Алескерев, И.А. Помигуев, Н.В. Петров и др.), либо на взаимоотношении между депутатами в статусе представителей определенных политических элит (Л.В. Сморгун, О.В. Гаман-Голутвина др.), либо на взаимодействии с другими участниками политической системы – в частности, Правительством РФ и Президентом РФ (Б. Ноубл, П. Чейсти)². При такой проблематизации остается определенная лакуна – депутаты как участники парламентского процесса погружены в структурные и социальные условия, в которых они вынуждены продвигать собственный интерес. И определение детерминант, которые предопределяют их решение, во-первых, вступить в соавторство, и, во-вторых, сделать это с конкретным депутатом – становится значимой исследовательской задачей.

Второе направление работы затрагивает онтологический аспект – зарубежный опыт изучения сетей соавторства использует в качестве объекта исследования всех депутатов парламента, где взаимодействие оценивается как процесс работы палаты в целом. На примере российского материала авторы предлагают дополнить дискуссию путем рассмотрения структуры взаимодействия депутатов внутри каждой фракции. В некоторых случаях фракционная принадлежность может выступать отдельной частью института парламента со своими правилами взаимодействия депутатов. Это может быть обусловлено уровнем партийной дисциплины, поляризацией групп депутатов и другими причинами, приводящими к сплоченности либо к дезорганизации фракций как игроков парламентского пространства.

В настоящем исследовании в качестве инструмента анализа используется сетевой подход. Опыт изучения парламента как сетевой структуры показывает процесс активности парламентариев и характеристики, которые повышают вероятность создания совме-

¹ Внесена в список СМИ, выполняющих функции иностранного агента.

² Подробнее см. обзорную статью: [Помигуев, Алексеев, 2020].

стного законопроекта. Сетевой подход становится также важным индикатором изменения политической роли фракции. Таким образом, исследовательский вопрос статьи следующий: *как различается между собой значимость факторов сети соавторства Государственной думы VI и VII созывов?*

Для понимания особенностей формирования сетей соавторства в российском парламенте следует обратиться к контексту, в котором подобное взаимодействие происходило.

Предпосылки изучения сетей соавторства в Государственной думе VI–VII созывов

Выбор российской действительности обусловлен ее специфическими структурными характеристиками: эволюцией входящих в Госдуму политических сил, а также ролью внешних к парламенту, но непосредственных участников законотворческого процесса – Правительства и Президента [Chaisty, 2014; Помигуев, 2014; Krol, 2020]. Отдельное внимание стоит уделить динамике изменений парламентской процедуры – Регламент Госдумы в период II–VII созывов подвергался изменениям не менее 175 раз [Помигуев, Зарипов, 2022]. Было бы логичным ограничить хронологию материала для изучения данными созывами. Однако в таком случае будут упущены из виду важные изменения, происходящие в каждом из созывов, что поставит под сомнение способность объяснить найденные результаты. В данной работе будут рассмотрены сети соавторства VI–VII созывов Госдумы, работа которых сопровождалась значимыми политическими и структурными изменениями.

Общественно-политический контекст. Работа парламента находится в тесной связи с общественно-политической реальностью как внутри страны, так и на международной арене. Госдума VI созыва начала свою работу 21 декабря 2011 г. – параллельно с массовыми митингами против фальсификации результатов выборов, одним из требований которых стал роспуск новоизбранного парламента [Волков, 2012]. Предвыборный список доминирующей партии «Единая Россия» возглавил Президент РФ Д.А. Медведев, а ее положение в парламенте позволило избрать Председателем палаты руководителя Администрации Президента РФ с 2008 по

2011 г. С.Е. Нарышкина. Ориентация крупнейшей фракции на главу государства предопределила ее дальнейшую политику по изменению «правил игры» – Регламента. Это изменение сопровождалось увеличением фактической роли Председателя и Совета Госдумы – технического исполнителя, впоследствии ставшего своеобразным вето-игроком [Помигуев, 2016].

Немаловажной исторической вехой выступило избрание нового Председателя Госдумы в начале работы VII созыва – В. Володина. Подобное событие произошло внутри тренда на увеличение «эффективности» работы палаты парламента, под которой подразумевалось сокращение времени с одновременным увеличением количества рассмотренных законопроектов: если за V созыв палатой было рассмотрено 4509 законопроектов, то за VI созыв их число составило 7479, а за VII – 6289. Подобный рост произошел за счет активного включения в законотворчество Правительства РФ, число инициатив которого в V созыве составило 699 (15,5% от общего числа), в VI – 1326 (17,63%), а в VII – уже 1669 законопроектов (26,54%). Что касается самих депутатов Госдумы, то они сохранили статус основных авторов инициатив, однако уступили свою долю с 47,97% (3558 законопроектов) в VI созыве до 42,01% в VII (2642 законопроекта)¹. Следствием роста активности могло стать изменение и самой сети соавторства, что увеличивает интерес и значимость рассматриваемого вопроса.

Безусловно, к числу ключевых событий политического контекста можно отнести поправки в Конституцию РФ летом 2020 г., которые сопровождались как созданием экспертных советов², так и корректировкой Регламента для соответствия принятым изменениям³.

¹ Система обеспечения законодательной деятельности // СОЗД. – Режим доступа: https://sozd.duma.gov.ru/oz#data_source_tab_b (дата посещения: 15.09.2022).

² Постановление ГД ФС РФ от 23.06.2020 № 8403–7 ГД «О внесении изменений в Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Консультант Плюс. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=EXP&n=744984#nF6GUOTp1TwWP7FD> (дата посещения: 20.09.2022).

³ Постановление ГД ФС РФ от 15.12.2020 № 9426–7 ГД «О внесении изменений в Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Консультант Плюс. – Режим доступа: <https://login.consultant.ru/?returnUrl=req%3Ddoc%26base%3DEXP%26n%3D757298%26dst%3D100005%26date%3D19.09.2021&cameFromForkPage=1&demo=2> (дата посещения: 20.09.2022).

Представительство. Согласно Регламенту Госдумы, «Во фракцию входят все депутаты <...>, выдвигавшиеся политической партией в качестве кандидатов в составе федерального списка кандидатов, и все депутаты <...>, выдвигавшиеся этой политической партией в качестве кандидатов по одномандатным избирательным округам»¹. Подобная связь фракции с партией предопределила состав палаты: по итогам выборов 2011 и 2016 гг. Госдума состояла из четырех фракций: «Единой России», КПРФ, «Справедливой России» и ЛДПР. При этом распределение мандатов между ними претерпело серьезные изменения: в VI созыве «Единая Россия» уступила по итогам выборов 77 мандатов, но при этом сохранила свое абсолютное большинство (238 мест), доля КПРФ, «Справедливой России» и ЛДПР составила 20%, 14% и 12% соответственно (92, 64 и 56 мандатов соответственно). После выборов 2016 г. фракция «Единая Россия» получила конституционное большинство – 344 мандата (74,22%), что привело к снижению представительства КПРФ до 43 мест, ЛДПР – до 40 мандатов, а «Справедливой России» – до 23 мест. Подобные метаморфозы могли привести к изменению внутрифракционной стратегии игроков в парламенте и к стремлению увеличить их собственную субъектность. Одно из проявлений такой активности – внесенный в декабре 2020 г. в Госдуму законопроект «О детях войны», инициированный депутатами исключительно из фракции КПРФ². Также возникают фракционные предложения по дополнению законодательных инициатив, что особенно было заметно при обсуждении поправок в Конституцию РФ в 2020 г., при котором, например, «Справедливая Россия» от имени фракции предложила парламенту ряд собственных поправок³. Возникает важная задача, связанная с оценкой масштаба та-

¹ Регламент Государственной Думы // Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации. Режим доступа: <http://duma.gov.ru/duma/about/regulations/> (дата посещения: 20.10.2022).

² КПРФ снова внесла в Госдуму законопроект о «детях войны» // Парламентская газета. – 2022–28 декабря. – Режим доступа: <https://www.pnp.ru/social/kprf-snova-vnesla-v-gosdumu-zakonoproekt-o-detyakh-voyny.html> (дата посещения: 05.08.2022).

³ Сергей Миронов о поправках в Конституцию РФ // Социалистическая политическая партия «Справедливая Россия – Патриоты – За правду». – 2020. – 10 марта. – Режим доступа: <https://spravedlivo.ru/10165110> (дата посещения: 05.08.2022).

кой стратегии у каждой фракции и изменением ее значимости в разных созывах.

Изменение правил игры. VI созыв выступил вторым по счету, в котором была фактически устранена возможность создания объединений, не связанных с фракциями, – например депутатских групп¹. На замену таким объединениям в июне 2012 г. была добавлена возможность работы межфракционной рабочей группы, однако ее полномочия были сильно ограничены, а решения носили рекомендательный характер². Подобное изменение могло привести к концентрации активности парламентариев с коллегами внутри фракций. В 2016 г. была принята поправка, допускающая инкорпорацию во фракции самовыдвиженцев и депутатов из малых партий³. Такая структурная особенность оказала значимое влияние на формирование четырех крупных фракций в VI и VII созывах, что позволяет сравнить особенность законотворческой работы внутри каждой из них.

Другим немаловажным изменением стала процедура формирования соавторства в принципе. В марте 2017 г. Регламент был дополнен п. 1.1 в статье 107, уточняющим порядок вступления в соавторство: согласно новому положению, депутат обладал возможностью присоединиться к законопроекту «до окончания срока представления в ответственный комитет отзывов, предложений и замечаний на законопроект»⁴. В июне 2018 г. в силу вступила по-

¹ Постановление ГД ФС РФ от 09.10.2007 № 5134–4 ГД «О внесении изменений в Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Государственная Дума. Официальный сайт. – Режим доступа: <https://duma.consultant.ru/documents/930272?items=1> (дата посещения: 20.09.2022).

² Постановление ГД ФС РФ от 22.06.2012 № 563–6 ГД «О внесении изменений в Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Государственная Дума. Официальный сайт. – Режим доступа: <https://duma.consultant.ru/documents/1616558> (дата посещения: 20.09.2022).

³ Постановление ГД ФС РФ от 05.10.2016 № 4–7 ГД «О внесении изменений в Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Гарант: информационно-правовой портал. – Режим доступа: <https://base.garant.ru/71509242/> (дата посещения: 20.09.2022).

⁴ Постановление ГД ФС РФ от 10.03.2017 № 1082–7 ГД «О внесении изменений в Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. – Режим доступа: <https://docs.cntd.ru/document/456048696#65201M> (дата посещения: 20.09.2022).

правка, ограничивающая срок присоединения до двух дней¹, а в январе 2020 г. данный пункт был окончательно исключен². В период работы VII созыва произошла существенная трансформация самого механизма создания сети соавторства: с тех пор депутат имеет право вписать себя в список авторов только до момента внесения законопроекта в Госдуму.

Подобные политические и структурные изменения могли во многом оказать влияние на перестраивание формата взаимодействия депутатов, а также на значимость тех или иных факторов, мотивирующих парламентария к участию в статусе соавтора.

Факторы законотворческого процесса

Решение депутата изменить статус-кво и вступить в сотрудничество может быть обусловлено его свойствами широкого спектра – от биографических особенностей и статуса внутри парламента до целей, с которыми он обращается к конкретному депутату. В основании теории о парламентской сети лежит свойство похожести (*homophily*), которая предполагает, что вероятность взаимодействия выше между депутатами со схожими характеристиками [Fischer et al., 2019]. Ф. Брайат на основании анализа 20 парламентов приходит к выводу о склонности депутатов к совместной работе на основании похожести этничности, гендера, избирательного округа либо членства в комитете [Briatte, 2016]. Эти свойства при различных методологических установках подвергались анализу и в случае соавторства [Aleman, Calvo, 2013; Fischer et al., 2019; Ghinea, 2022].

¹ Постановление ГД ФС РФ от 21.06.2018 № 4280–7 ГД «О внесении изменений в Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. – Режим доступа: <https://docs.cntd.ru/document/550475533> (дата посещения: 20.09.2022).

² Постановление ГД ФС РФ от 16.01.2020 № 7570–7 ГД «О внесении изменений в статьи 40 и 107 Регламента Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Консультант плюс. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=EXP;n=738867;dst=100008#c5zKUOT9IOWQBCx4> (дата посещения: 10.06.2022).

Первое измерение – личная биография. Как правило, образование, место рождения, место предыдущей работы и другие характеристики личной жизни депутата исследуются в контексте изучения групп элит и поиска связей между ними [Keller, 2016]. При этом попытки соотнести сети элит и соавторства предпринимались: например, Т. Костюченко при анализе Верховной рады Украины отметила, что плотность биографических связей выше плотности совместных инициатив [Kostiuchenko, 2012]. Зафиксированные учеными особенности российского парламентаризма позволяют предположить существование влияния общего прошлого на сотрудничество в сфере законопроектов. Так, мы можем определить влияние совместного пережитого опыта на высокую значимость неформальной связи между депутатами, одним из последствий которой становится соавторство в законопроекте. В данной статье такими биографическими характеристиками выступают: образование, специализация обучения, прошлое место работы и регион рождения.

Исследовательская гипотеза № 1. Депутаты со сходными социодемографическими биографическими характеристиками более склонны к соавторству законопроектов.

Второе измерение – депутатские объединения. Предположение, что депутаты из одной партии и фракции более склонны к созданию совместного законопроекта, чем депутаты из разных *партийных семей*, уже проходило успешную апробацию на законодательных органах Латинской Америки и Евросоюза [Fischer et al., 2019]. Члены парламента с общим партийным опытом обладают схожими предпочтениями как в области спектра проблем, которые необходимо рассмотреть в первую очередь, так и способов их решения. Сеть соавторства позволяет депутатам в этом направлении преследовать несколько взаимовыгодных целей: контролировать парламентскую повестку (*agenda setting*) и преследовать политические (*policy-seeking*) и должностные (*office-seeking*) интересы [Evans, 2018]. Другим аспектом объяснения может стать партийная дисциплина, при которой сплоченность депутатов внутри фракции определяет их высокую степень взаимодействия [Kam, 2014]. Мы предполагаем, что идеологические разногласия и поляризация могут выступать одним из факторов в создании совместных законопроектов.

Исследовательская гипотеза № 2. Совместно входящие в одну и ту же фракцию депутаты более склонны к соавторству законопроектов.

Третье измерение – работа в комитете. Профильное разделение комитетов в Государственной думе может приводить к возникновению экспертных сообществ и общих интересов между входящими в него депутатами. Мы полагаем, что разработка одного проблемного поля (*policy*) приводит к формированию специализации узкого направления. Незначительное количество экспертов, например в сфере экологической политики, приводит к росту плотности их взаимодействия. В таких условиях повышается вероятность создания совместной законодательной инициативы [Kirkland, Gross, 2014].

Исследовательская гипотеза № 3. Совместно входящие в один и тот же комитет депутаты более склонны к соавторству законопроектов.

Эмпирическая база

В ходе проведения исследования была собрана уникальная база данных с биографическими и профессиональными характеристиками депутатов Госдумы VI–VII созывов. Информация о соавторстве законопроектов была взята из Системы обеспечения законодательной деятельности и АРІ Госдумы. К моменту проведения исследования в системе СОЗД была доступна информация по законопроектам за VI и VII созывы Государственной думы. Это определило временные рамки представленного в этой статье исследования – с 4 декабря 2011 по 12 октября 2021 г. Всего в эмпирическую базу исследования вошло 4812 законодательных инициатив.

Собранная информация затрагивает место рождения и обучения, возраст и пол, наличие ученой степени и государственных наград, членство в партии, предыдущее место работы 977 депутатов. Кроме того, к профессиональным характеристикам были отнесены подробности об опыте работы в Госдуме: регион избрания и представительства, способ избрания, участие и сроки участия во фракции, сроки полномочий в статусе парламентария, участие в комитетах палаты и в Совете думы. Все собранные данные пред-

ставлены в унифицированном виде и не проходили предварительной квантификации.

К числу основных источников биографических характеристик депутатов относятся официальные информационные ресурсы Государственной думы РФ, а также официальные агрегаторы информации, такие как «Персона ТАСС» и РИА «Новости». Информация была собрана коллективом студентов бакалавриата образовательной программы «Политология» Финансового университета при Правительстве РФ и Высшей школы экономики в период с января по октябрь 2022 г.

Методы исследования

В качестве основной методологической стратегии представленной научной работы выбрано направление анализа социальных сетей (*Social Network Analysis, SNA*). К этому направлению относятся как дескриптивные методы разведочного анализа структуры сетевого графа, так и методы инферентного сетевого анализа, предназначенные для статистического моделирования сетевых взаимодействий между акторами.

В ходе разведочного анализа было построено шесть сетевых графов законотворческих связей между депутатами Государственной думы с VI по VII созыв. Аналогичные сетевые графы были сделаны по парному соответствию биографических и политических характеристик между депутатами. Получившиеся сетевые графы описывают следующие связи.

1. Сообщества соавторов – связи между депутатами, выступившими соавторами законопроектов.
2. Сообщества фракций – связи между депутатами, входящими в одну фракцию.
3. Университетские сообщества – связи между депутатами, получившими высшее образование в одном вузе.
4. Профессиональные сообщества – связи между депутатами, имеющими одну и ту же рабочую специальность.
5. Региональные сообщества – связи между депутатами, избранными от одного региона.
6. Сообщества комитетов – связи между депутатами, входящими в один комитет.

Для построения сетевых графов в программной среде R были сгенерированы матрицы с размерностью, равной общему числу депутатов в каждом из рассматриваемых созывов. В ходе этого процесса для матриц по категориальным характеристикам были закодированы бинарные переменные, в которых при наличии совпадения присваивалось значение «1», а при отсутствии совпадения – значение «0». Непосредственно построение сетевых графов было выполнено с использованием пакета *Gephi*. Раскладка сетевых графов рассчитана по алгоритму Фрухтермана-Рейнгольда [Fruchterman, Reingold, 1991], а также алгоритму Ху [Hu, 2005]. При этом сетевые графы были кластеризованы по алгоритму Блонделя, предполагающего максимизацию меры модулярности Ньюмана – Гирван [Blondel et al., 2008].

На втором этапе практической части для проверки представленных выше исследовательских гипотез были применены методы инферентного сетевого анализа: многомерная линейная регрессия с использованием процедуры квадратичного присваивания (*Quadratic Assignment Procedure*, далее – *QAP*) и модель экспоненциального случайного графа (*Exponential Random Graph Model*, далее ERGM).

Метод QAP, по сути, является «надстройкой» для классического регрессионного анализа, повсеместно используемого в разных социальных науках. Здесь важно отметить, что применение «обычной» модели многомерной линейной или логистической регрессии грубо нарушает базовое допущение регрессионного наблюдения о независимости наблюдений друг от друга [Hubert, Schultz, 1976]. Из-за этого полученные таким образом стандартные ошибки и значения *p-values* оказываются смещенными, что препятствует валидной содержательной интерпретации. В ходе процедуры квадратичного присваивания (QAP) в ходе расчета регрессионных коэффициентов стандартным методом наименьших квадратов алгоритм QAP случайно переставляет колонны и строки в матрицах с исходными статистическими данными и затем производит повторную оценку коэффициентов, формируя их случайное распределение. Затем исходные оценки коэффициентов предикторов сравниваются с полученным распределением для оценки статистической значимости. Если коэффициенты, полученные на наблюдаемой матрице, превышают большинство аналогичных оценок в случайных матрицах, то соответствующие оценки считаются статистически значимыми

(например, для двухстороннего теста на уровне значимости 0,05 коэффициенты наблюдаемой модели должны быть выше 975 из 1000 виртуальных моделей). Таким образом, QAP позволяет оценить устойчивость оценок коэффициентов при предикторах по отношению к сложной структурной обусловленности связей в сетевом графе.

В последнее десятилетие QAP активно используется в современных исследованиях сетевых взаимодействий в legislatures, включая Сенат США [Cook, 2016] и Европарламент [Baird, 2017]. Преимуществом данного метода является возможность моделировать взвешенные сетевые взаимодействия, т.е. такие сетевые графы, в которых связи между акторами выражены в непрерывных величинах. С другой стороны, последние методологические исследования показывают, что метод QAP предоставляет лишь крайне ограниченные возможности для моделирования сложных структурных сетевых зависимостей и уступает семейству ERGM-методов в тестах качества моделей (*Goodness-of-Fit*) [Cranmer et al., 2017].

ERGM, в свою очередь, предполагает более продвинутый подход к статистическому анализу сетевых графов. Этот метод предполагает компьютерную симуляцию огромного множества вариаций наблюдаемого сетевого графа с помощью набора статистик, включающих в себя топологические характеристики всего графа в целом, а также парные и индивидуальные характеристики его отдельных вершин. В отличие от распространенных методов линейного моделирования, таких как логистическая регрессия, ERGM математически описывает не просто отдельные взаимодействия между акторами в сети, но наблюдаемую раскладку графа в целом. При этом формула плотности вероятности представлена экспоненциальным уравнением вида:

$$P(N, \theta) = \frac{1}{\sum_{N^* \in \mathcal{N}} \exp\{\theta^\top \mathbf{h}(N^*)\}} \exp\{\theta^\top \mathbf{h}(N)\}$$

Рис. 1

Формула плотности вероятности ERGM

На практике это означает, что с ростом степеней свободы число возможных реализаций сетевого графа растет экспоненци-

ально. Аналогично регрессионному анализу ERGM позволяет объяснить наблюдаемую изменчивость зависимой переменной с помощью набора эмпирических предикторов – независимых переменных. При этом уравнения ERGM могут быть преобразованы для расчета отношения шансов возникновения связи в любой случайной паре узлов в сети в зависимости от соответствующего данной паре вектора предикторов. Таким образом, подход ERGM позволяет решать те же задачи, что и стандартная логистическая регрессия, при этом инкорпорируя в сетевую модель сложные структурные особенности сетевого графа и преодолевая требования регрессионных моделей к независимости наблюдений.

Для оценки построенных моделей ERGM в данной работе использовался стандартный метод максимального правдоподобия, основанный на сэмплировании Монте-Карло на цепочках Маркова (*Markov chain Monte-Carlo*, MCMC). Данный алгоритм предполагает симуляции серий цепочек гипотетических реализаций сетевых графов. Каждая отдельная цепочка представляет собой стохастический процесс «блуждания», при котором алгоритм симулирует различные комбинации коэффициентов при каждом из предикторов в модели для оценки интеграла функции плотности вероятности ERGM. На каждом шаге цепи выбираются значения коэффициентов с наибольшей вероятностью в соответствии с текущим значением интеграла. По окончании каждой цепочки алгоритм оценивает сходство структурных характеристик симулированного сетевого графа с наблюдаемым. Если по результатам серии симуляций алгоритму удастся выйти на достаточную сходимость, на ее основе рассчитываются итоговые оценки коэффициентов предикторов, а также значения стандартных ошибок и доверительные интервалы. Поскольку метод ERGM не позволяет моделировать взвешенные сетевые взаимодействия, для исследования сетевых графов необходимо настроить параметр бинаризации. Соответственно, в качестве отсечки за наличие связи для VI и VII созывов использовалось значение в не менее десяти законопроектов. Высокий порог бинаризации необходим в связи с высокой плотностью исходного, взвешенного сетевого кода – это затрудняет выход на сходимость виртуальных сетевых графов с наблюдаемым.

Метод ERGM активно используется для исследования совместного законотворчества в парламентах европейских стран, включая, например, Швейцарию [Fischer et al., 2019; Ingold, Fischer,

Christopoulos, 2021] и Нидерланды [Del Valle, Broersma, Ponsioen, 2021]. Преимуществом ERGM является более глубокое, полное и точное моделирование сетевых взаимодействий как цельной структуры с учетом статистических эффектов отдельных структур. Недостатками ERGM являются обязательная бинаризация сети, высокая вычислительная сложность алгоритма и трудности в получении сходящейся модели при неоптимальной спецификации модели.

Одновременное применение метода ERGM и QAP позволит оценить как взвешенные, так и бинаризованные сетевые графы, а также повысит общую устойчивость результатов. Реализация методов ERGM и QAP в настоящем исследовании была приведена в программной среде R с использованием статистических пакетов *ergm* и *statnet*.

Представление результатов

На рисунках 2–7 представлены сетевые графы сообществ депутатов-соавторов VI и VII созыва Государственной думы.

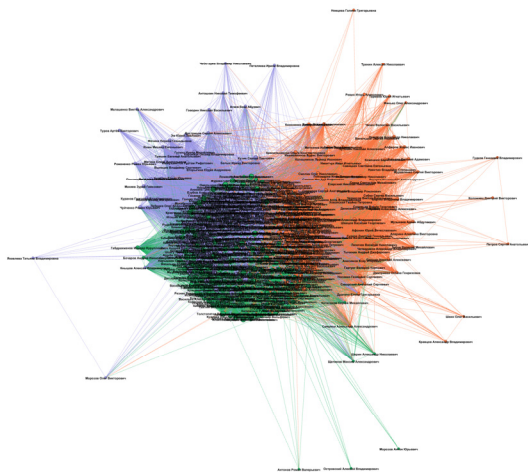


Рис. 2
**Сообщества соавторов депутатов
Государственной думы VI созыва**

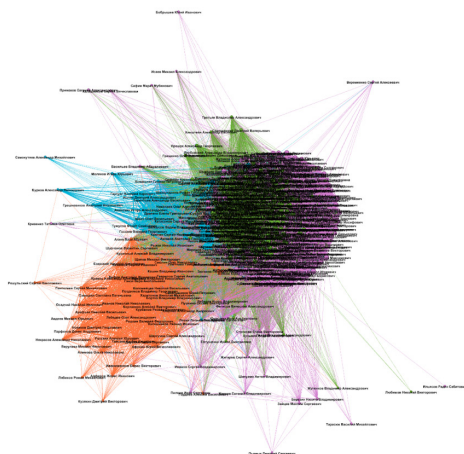


Рис. 3
Сообщества соавторов депутатов
Государственной думы VII созыва

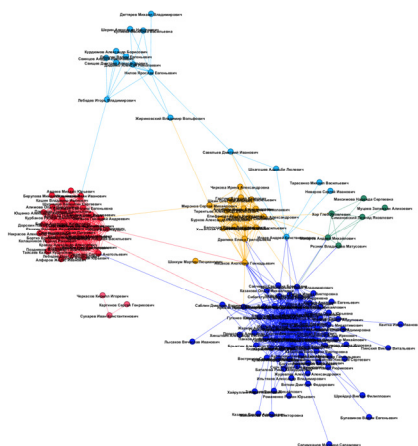


Рис. 4
Сообщества соавторов депутатов
Государственной думы VI созыва
с учетом бинаризации

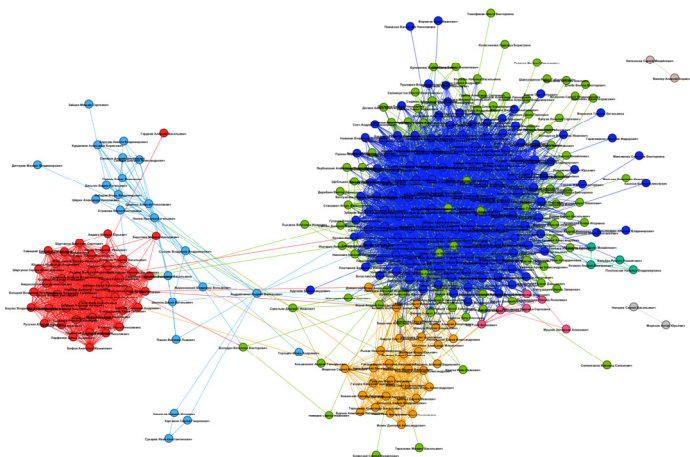


Рис. 5
Сообщества соавторов депутатов
Государственной думы VII созыва
с учетом бинаризации



Рис. 6
Сообщества фракций депутатов
Государственной думы VI созыва

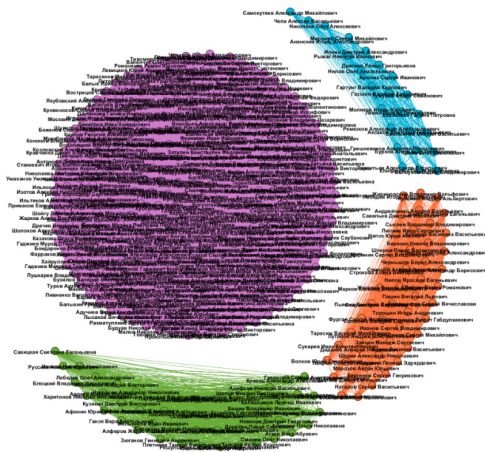


Рис. 7
Сообщества фракций депутатов
Государственной думы VII созыва

Полный сетевой граф соавторов всех законопроектов за VI и VII демонстрирует весьма высокую плотность – соответствующие значения составляют 0,49 и 0,484. Структура сетевых графов приблизительно соответствует модели «центр – периферия» с плотным ядром при весьма низких оценках максимальной меры модулярности (0,185 и 0,268). Это означает, что в Государственной думе рассматриваемых созывов слабо выражаются сетевые сообщества соавторов. С учетом оптимизации меры модулярности можно выделить не более трех сообществ для VI созыва и четырех – для VII. В ядре сетевого графа явно доминирует фракция «Единая Россия», в то время как на периферии заметно выделяется фракция КПРФ. Тем не менее все фракции очень тесно связаны между собой связями соавторства.

При использовании порога бинаризации от десяти законопроектов и выше структура сетевого графа заметно меняется. Плотность графа падает до значений 0,74 и 0,75 соответственно, а максимальная мера модулярности, наоборот, возрастает до значений 0,565 и 0,31 соответственно. Четыре парламентские фракции: «Единая Россия», КПРФ, ЛДПР, «Справедливая Россия» – начинают формировать хорошо заметные сетевые сообщества. Все они, за исключением ЛДПР, отличаются весьма высокой плотностью

связей. В ходе дескриптивного сетевого анализа сравнение сетевых графов совместного законотворчества и биографических характеристик не выявило заметного пересечения между соответствующими сетевыми сообществами, вне зависимости от использования порога бинаризации для сетей соавторов.

Рассмотрим теперь результаты инферентного сетевого моделирования. На рисунке 8 представлен график метаанализа оценок коэффициентов при предикторах в регрессионной модели процедуры квадратичного присваивания (QAP). Статистически значимые коэффициенты при предикторах представлены закрашенными точками, в то время как незначимые коэффициенты изображены в виде полых точек¹.

Сравнение QAP моделей:

VI-VII созывы

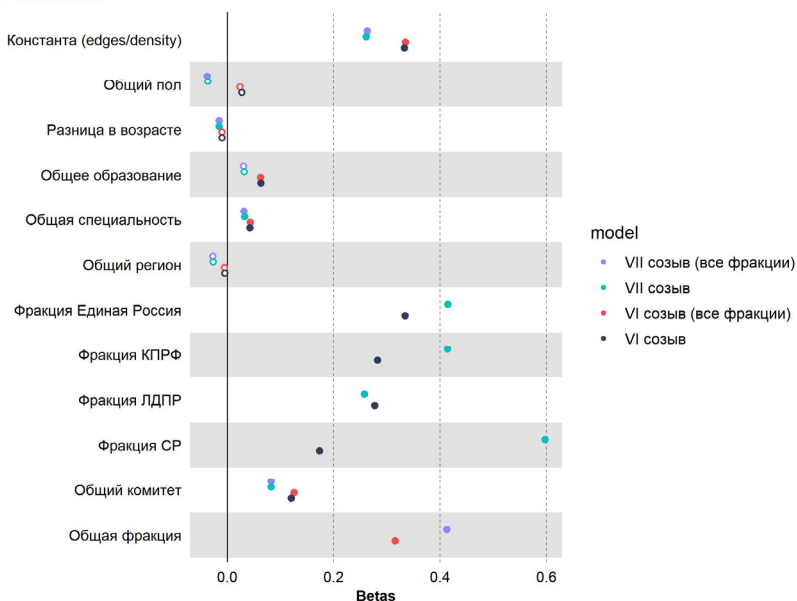


Рис. 8

Результаты регрессионных моделей с применением процедуры квадратичного присваивания (QAP)

¹ * $p < .05$

Результаты свидетельствуют о том, что наиболее заметный статистический эффект на склонность депутатов образовывать соавторские связи оказывает фактор партийных фракций – причем особо здесь выделяются «Единая Россия» и КПРФ в VI и VII созывах, а также «Справедливая Россия» в VII созыве. Остальные структурные характеристики – общее членство в комитетах, университетских и профессиональных сообществах – также в основном оказывают значимый, но, впрочем, менее выраженный эффект. Интересно, что общее происхождение депутатов из одного региона не оказывает статистически значимого воздействия на склонность депутатов образовывать связи соавторов. Также отдельно стоит отметить, что коэффициент детерминации в используемых моделях относительно невелик и составляет не более 0,1724. Это говорит о том, что представленная спецификация модели лишь ограниченно объясняет сетевую изменчивость совместного законотворчества.

Результаты инферентного сетевого анализа по методу ERGM представлены на рисунке 10. Базовая диагностика качества представленных здесь моделей по AIC и BIC-критериям демонстрирует неоптимальное, но минимально приемлемое качество моделей (среднее значение – 15 000). Можно сделать вывод, что имеющиеся предикторы хорошо объясняют факторы, способствующие возникновению связей между депутатами, но при этом модель в целом очень плохо объясняет, почему депутаты не образуют связи между собой. Неоптимальное качество спецификации моделей с учетом наличия неучтенных предикторов требует определенной осторожности в интерпретации силы выявленной статистической зависимости, но при этом результаты диагностики позволяют с уверенностью судить о направленности и статистической значимости выявленных взаимосвязей.

Для оценки роли эндогенной сетевой структуры соавторства законопроекта использовались стандартные параметры «брокеража» и «взаимности». Параметр взаимности оценивает склонность депутатов вступать в двухсторонние соавторские связи. В частности, была использована статистика *Geometrically Weighted Dyad-wise Shared Partner Distribution (GWDESP)* подвиды *Incoming Shared Partner* (“ISP”). Данная статистика оценивает распределение суммы числа «посредников» для каждой вершины, взвешенное с использованием «параметра затухания» (*decay rate*). В качестве

«посредников» между парой депутатов i и j рассматриваются такие депутаты, которые имеют связи соавторства с каждым депутатом в соответствующей паре (см. рис. 9).

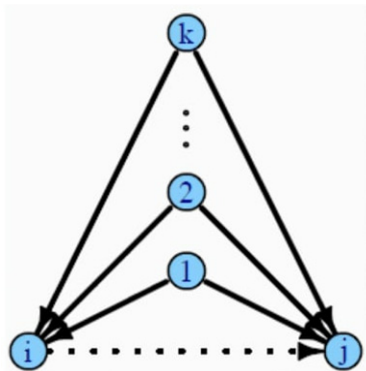


Рис. 9

Geometrically Weighted Dyadwise Shared Partner Distribution (GWDESP)

Использование «параметра затухания» α означает, что каждый следующий посредник h для пары вершин i и j «взвешивается» по формуле:

$$GWESPFF(i, \alpha) = \sum_{j=1}^n x_{ij} e^{\alpha} \left\{ 1 - (1 - e^{-\alpha})^{\sum_{h=1}^n x_{ih} x_{hj}} \right\}$$

На практике это означает, что при расчете основного эффекта данной статистики рост суммы посредников (*GWESP weight*) убывает с ростом числа посредников (h). В ходе промежуточных тестов ERGM-моделей была протестирована спецификация со свободным «параметром затухания» α (т.е. алгоритм MCMLE подбирает не только коэффициент при данном предикторе, но и сам параметр α), а также использовано стандартное значение 0,69. В большинстве протестированных спецификаций при включении в модель статистики *GWDESP* алгоритму MCMLE не удалось выйти на сходимость виртуального графа с наблюдаемым.

Сравнение ERGM моделей:

VI-VII созывы

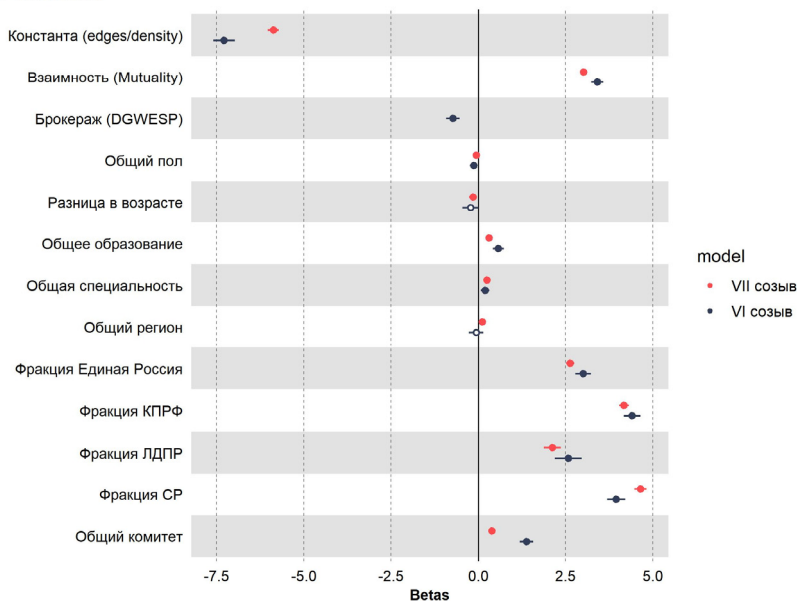


Рис. 10

Результаты по моделям случайного экспоненциального графа (ERGM)

При этом для VII созыва алгоритм смог оценить модель со свободным параметром $\alpha = 12,37$, что означает крайне высокое «затухание» эффекта структурной зависимости. Для VI созыва удалось оценить модель с фиксированным параметром $\alpha = 0,69$ (слабое «затухание» эффекта), однако предиктор при данном коэффициенте был оценен в 0.09, что означает крайне слабый эффект этой эндогенной статистики на сетевые связи соавторства¹.

Принимая во внимание все вышеперечисленные оговорки, а также учитывая тот факт, что некоторые оценки коэффициентов статистически значимы и устойчивы на метаанализе сразу двух отдельных выборок, довольно убедительно можно сделать следующие выводы.

¹ См. раздел Приложения.

1. Фактор общего членства в комитете и членства в единой фракции оказывает устойчиво положительный эффект на шанс образования связей между депутатами. Соответствующие предикторы демонстрируют положительные и статистически значимые коэффициенты во всех моделях QAP и ERGM. Совместное участие в парламентских фракциях является ключевым предиктором совместной законотворческой деятельности.

2. Базовая характеристика эндогенной структурной зависимости не играет существенной роли в сетях совместного законотворчества. Устойчивого посреднического эффекта в связях соавторства не наблюдается. Это означает, что депутаты скорее связаны между собой структурными политическими детерминантами, не имеющими прямого отношения к структуре самих сетей законотворчества.

3. Демографические характеристики (пол и возраст) однозначно статистически незначимы, т.е. оказывают нулевой эффект на сетевую структуру Госдумы.

4. Университетские и профессиональные сообщества также скорее положительно связаны с сетями совместного законотворчества: депутаты, обучавшиеся в одном вузе или имеющие единую специальность, чуть более склонны совместно работать над законопроектами. В то же время коэффициенты при соответствующих предикторах не очень велики, особенно в ERGM с более высоким порогом бинаризации. В отдельных моделях QAP и ERGM эти показатели еще и статистически незначимы. С содержательной точки зрения это означает, что данные биографические характеристики обладают пусть не решающим, но заметным эффектом на соавторство законопроектов между депутатами.

5. Показатели происхождения из общего региона (так называемые «землячества») имеют слабо выраженный, но все же идентифицируемый положительный эффект на шанс возникновения связей между депутатами. Скорее всего это значит, что данный фактор имеет весьма локальное значение (т.е. данные эффекты действуют на небольшую группу депутатов и не оказывают никакого эффекта на остальную часть депутатов в Государственной думе).

6. Значение параметра «константы» в модели ERGM резко отрицательное, что говорит о том, что случайные депутаты в целом не склонны образовывать связи между собой. Такое состояние

весьма естественно для структуры обычной социальной сети между людьми с достаточно большим числом узлов. В то же время с учетом отсутствия предикторов с отрицательным знаком можно сделать вывод, что параметр «константы» целиком и полностью захватывает всю отрицательную изменчивость, т.е. факторы, оказывающие негативный эффект на шанс возникновения связей между депутатами. Это потенциально свидетельствует о перспективности изучения факторов политической поляризации в Государственной думе, а также расширение числа предикторов в модели в целом.

Заключение

В эмпирической части исследования удалось подтвердить все три основные гипотезы относительно структурных детерминант совместной законотворческой деятельности. Наиболее значимым фактором соавторства оказались совместное членство в парламентской фракции (Гипотеза № 2). Биографические характеристики и членство в парламентских комитетах также положительно связаны с формированием соавторских связей, хотя данная статистическая зависимость выражена слабее и является менее устойчивой (Гипотезы № 1 и № 3). Интересные результаты показал и опыт дескриптивного сетевого анализа – структура сетей совместного законотворчества существенно зависит от плотности сетевых взаимодействий – и, соответственно, от параметра бинаризации. Взвешенные сети демонстрируют плотное межфракционное взаимодействие, партийные сетевые сообщества выражены слабо. Напротив, после введения параметра бинаризации и, соответственно, «отсеивания» слабых связей между депутатами хорошо идентифицируются связанные кластеры основных парламентских фракций.

Представленные в настоящей статье практические результаты представляют собой значительный интерес прежде всего с точки зрения разведывательного исследования сетей совместного законотворчества в Государственной думе. Зафиксированные в результате исследования наблюдения отчасти дополняют, а отчасти вступают в полемику с существующими в академической среде положениями [Ghinea, 2022]. Подобные расхождения связаны с факторами, побуждающими депутатов вступать в соавторство в

условиях различных парламентов: российский опыт отличается от аналогичных американских, латиноамериканских и европейских исследований, что подтверждает тезис об уникальности сетевых структур законодательных органов отдельных стран – отдельном вызове для теории парламентаризма [Fischer et al., 2019; Ingold, Fischer, Christopoulos, 2021; Del Valle, Broersma, Ponsioen, 2021].

Другим значимым результатом становится фиксация изменений сетей соавторства: международный опыт, как правило, был сконцентрирован на определении детерминант на общей структуре нескольких созывов. Опыт инферентного сетевого анализа опровергает неизменность их влияния и обращает внимание на динамизм подобных сетей. В контексте Госдумы подобная особенность выражается в смене приоритетов при выборе соавторства с общего комитета на общность фракции или, говоря в терминах дискуссии, от специализации к лояльности депутатов. Кроме того, сами сетевые графы с учетом бинаризации позволяют наблюдать различную стратегию работы парламентских партий: рисунок 4 показывает, что сообщество неоднородно и внутри себя. Так, «Единая Россия» разделяется на два кластера, а представители ЛДПР обладают более рассеянной структурой, чем остальные фракции. Примечательны и другие особенности сети: фракции в вопросе соавторства не всегда сконцентрированы вокруг своего лидера. Напротив, главы фракций исполняют роль посредников друг с другом, образуя взаимные устойчивые связи и сохраняя при этом коммуникацию с собственной фракцией. Подобные характеристики во многом определяют качество и специфику работы самого законотворческого процесса – не только сети, но и, например, текстов законопроектов, что представляет собой отдельную проблемную область и перспективный объект внимания авторов статьи.

Традиция политической науки требует от исследователей обратить внимание на причины, по которым происходит изменение сетей. Зафиксированный обзор контекста позволяет предположить, что к числу факторов относится парламентская процедура: изменение правил вступления в соавторство могло потребовать «надежности» от ставивших свою подпись под законопроектом. А ограничение депутатских объединений фракциями увеличило вероятность сотрудничества внутри последних. Как следствие, парламентарии больше сотрудничали и, соответственно, формировали сеть соавторства внутри собственной фракции. Другой воз-

можный фактор – изменение внутренней конъюнктуры вследствие резкого и сильного увеличения фракции «Единая Россия», что потребовало от других участников перестраиваться в контексте и менять свою стратегию на внутренние объединения. Тем не менее говорить об однозначной и исключительной роли одной переменной преждевременно – это тема для дальнейших исследований. На данном этапе стоит заключить, что особенности сетей соавторства в Госдуме расширяют проблемное поле в сфере изучения российской политики.

A.M. Maltsev, N.A. Zaripov*
**Cosponsorship networks: factors of deputies' bill co-authorship
of the State Duma (VI–VII convocations)¹**

Abstract. The research is devoted to cosponsorship networks in the State Duma of VI–VII convocations. The interrelation between the structural characteristics of legislative activity in the State Duma and the indifferent characteristics of deputies when preparing bills are the subject of this article. In particular, the authors raise the question of what factors contribute to co-authorship link formation among deputies. The theoretical part of the paper briefly discusses the main conceptual approaches to the explanation of legislative activity in the Legislatures, the experience of the modern legislative studies of Russian parliamentarianism, as well as the features of the network approach in the newest studies of the Legislatures. Then theoretical hypotheses about the possible determinants of co-authorship relations between deputies are substantiated. The study relies on the original array of data on the open biographical characteristics of the deputies of the State Duma VI–VII, and also incorporates information on the bills from the GAS «Elections» database. The authors used descriptive and inferential network analysis methods to prove various hypotheses on the cosponsorship ties formation. In the networks of cosponsorship of bills, communities were identified based on the maximization of the modularity measure. Inferential regression analysis models were then constructed using the Quadratic Assignment Procedure (QAP) and Exponential Random Graph Models (ERGM). The results suggest that the most significant structural determinant of joint lawmaking is joint membership of parliamentary caucuses. Similar biographical characteristics and joint membership in committees are also positively related to lawmaking interaction among MPs. At the same time, the endogenous structure of the network of joint lawmaking has little impact on the co-authorship ties between MPs.

* **Maltsev Artem**, HSE University (Moscow, Russia), e-mail: amalcev@hse.ru;
Zaripov Nikita, HSE University (Moscow, Russia), e-mail: nazaripov@edu.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/>

Keywords: network analysis; the State Duma; legislative studies; parliamentary faction; bill co-sponsorship; network communities; exponential random graph model; cosponsorship networks; inferential network analysis.

For citation: Maltsev A.M., Zaripov N.A. Cosponsorship networks: factors of deputies' bill co-authorship of the State Duma (VI-VII convocations). *Political science (RU)*. 2023, N 1, P. 270–302. DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2023.01.12>

References

- Aleman E. Institutions, political conflict, and the cohesion of policy networks in the Chilean congress, 1961–2006. *Journal of Latin American studies*. 2009, Vol. 41, N 3, P. 467–491. DOI: <https://doi.org/10.1017/s0022216x09990150>
- Aleman E., Calvo E. Explaining policy ties in presidential congresses: A network analysis of bill initiation data. *Political studies*. 2013, Vol. 61, N 2, P. 356–377.
- Aleman E., Calvo E., Jones M.P., Kaplan N. Comparing cosponsorship and roll-call ideal points: evidence from the US House of representatives and the Argentina chamber of deputies. *Legislative studies quarterly*. 2009, Vol. 34, N 1, P. 87–116. DOI: <https://doi.org/10.3162/036298009787500358>
- Aleman E., Micozzi J.P. Parliamentary rules, party norms, and legislative speech. *International political science review*. 2022, Vol. 43, N 5, P. 713–729. DOI: <https://doi.org/10.1177/0192512120985508>
- Baird T. Who speaks for the European border security industry? A network analysis. *European security*. 2017, Vol. 26, N 1, P. 37–58. DOI: <https://doi.org/10.1080/09662839.2016.1267146>
- Battaglini M., Sciabolazza V.L., Patacchini E. Effectiveness of connected legislators. *American journal of political science*. 2020, Vol. 64, N 4, P. 739–756. DOI: <https://doi.org/10.1111/ajps.12518>
- Blondel V.D., Guillaume J-P., Lambiotte R., Lefebvre E. Fast unfolding of communities in large networks. *Journal of statistical mechanics: theory and experiment*. 2008, Vol. 2008, N 10, P. P10008. DOI: <https://doi.org/10.1088/1742-5468/2008/10/p10008>
- Briatte F. Network patterns of legislative collaboration in twenty parliaments. *Network science*. 2016, Vol. 4, N 2, P. 266–271. DOI: <https://doi.org/10.1017/nws.2015.31>
- Campbell J.E. Cosponsoring legislation in the U.S. Congress. *Legislative studies quarterly*. 1982, Vol. 7, N 3, P. 415–422. DOI: <https://doi.org/10.2307/439366>
- Carrizosa A. The Dimensionality of Cosponsorship Behavior in the House of Representatives. *APSA Preprints*. 2020. DOI: <https://www.doi.org/10.33774/apsa-2020-89mm1>
- 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>
- Cook J.M. Are American politicians as partisan online as they are offline? Twitter networks in the US Senate and Maine State Legislature. *Policy & Internet*. 2016, Vol. 8, N 1, P. 55–71. DOI: <https://doi.org/10.1002/poi3.109>

- Cranmer S.J. et al. Navigating the range of statistical tools for inferential network analysis. *American journal of political science*. 2017, Vol. 61, N 1, P. 237–251. DOI: <https://doi.org/10.1111/ajps.12263>
- Del Valle M.E., Broersma M., Ponsioen A. political interaction beyond party lines: communication ties and party polarization in parliamentary Twitter networks. *Social science computer review*. 2021, Vol. 1, P. 20. DOI: <https://doi.org/10.1177/0894439320987569>
- Evans M. Policy-seeking and office-seeking: Categorizing parties based on coalition payoff allocation. *Politics & Policy*. 2018, Vol. 46, N 1, P. 4–31.
- Fischer M., Varone F., Gava R., Sciarini P. How MPs ties to interest groups matter for legislative co-sponsorship. *Social networks*. 2019, Vol. 57, P. 34–42. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.socnet.2018.12.001>
- Fowler J.H. Connecting the congress: a study of Cosponsorship networks. *Political analysis*. 2006, Vol. 14, N 4, P. 456–487.
- Fruchterman T.M.J., Reingold E.M. Graph drawing by force-directed placement. *Software: practice and experience*. 1991, Vol. 21, N 11, P. 1129–1164. DOI: <https://doi.org/10.1002/spe.4380211102>
- Gherghina S., Chiru M. Taking the short route: Political parties, funding regulations, and state resources in Romania. *East European politics and societies*. 2013, Vol. 27, N 1, P. 108–128. DOI: <https://doi.org/10.1177/0888325412465003>
- Ghinea G.N. Social networks in the cosponsorship legislative behavior: theoretical explorations. *Calitatea Vieții*. 2022, Vol. 33, N 1, P. 1–15. DOI: <https://doi.org/10.46841/rcv.2022.01.02>
- Hu Y. Efficient, high-quality force-directed graph drawing. *Mathematica journal*. 2005, Vol. 10, N 1, P. 37–71.
- Hubert L., Schultz J. Quadratic assignment as a general data analysis strategy. *British journal of mathematical and statistical psychology*. 1976, Vol. 29, N 2, P. 190–241. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.2044-8317.1976.tb00714.x>
- Ingold K., Fischer M., Christopoulos D. The roles actors play in policy networks: Central positions in strongly institutionalized fields. *Network science*. 2021, Vol. 9, N 2, P. 213–235.
- Kam C. Party discipline. *The Oxford handbook of legislative studies*. Oxford: Oxford university press, 2014, P. 399–417. DOI: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199653010.013.0020>
- Keller F.B. Moving beyond factions: using social network analysis to uncover patronage networks among Chinese elites. *Journal of East Asian studies*. 2016, Vol. 16, N 1, P. 17–41.
- Kirkland J.H., Gross J.H. Measurement and theory in legislative networks: The evolving topology of Congressional collaboration. *Social networks*. 2014, Vol. 36, P. 97–109. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.socnet.2012.11.001>
- Kostiuchenko T. Elite continuity in Ukraine: when networks matter (?). *Historical social research*. 2012, Vol. 37, N 2, P. 14–25.
- Krol G. Parliamentary initiative in authoritarian regimes: power sharing in Eurasian legislatures. *The journal of legislative studies*. 2020, Vol. 26, N 2, P. 248–274. DOI: <https://doi.org/10.1080/13572334.2020.1738671>
- Panning W.H. Formal models of legislative processes. *Legislative studies quarterly*. 1983, Vol. 8, N 3, P. 427–455. DOI: <https://doi.org/10.2307/439592>

- Pomiguyev I.A. The concept of veto players: a new approach to the study of forms of government. *Political science (RU)*. 2014, N 1, P. 199–210. (In Russ.)
- Pomiguyev I.A. The council of the state дума: real veto player or a technical executive? *Polis. Political studies (RU)*. 2016, N 2, P. 171–183. DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2016.02.12> (In Russ.)
- Pomiguyev I.A., Alekseev D.V. The legislative process and legislative technologies as a subject of research in Russian political science discourse. *Vlast'*. 2020, N 3, P. 190–195. DOI: <https://doi.org/10.31171/vlast.v28i3.7340> (In Russ.)
- Pomiguyev I.A., Fomin I.V., Maltsev A.M. Network approach in legislative studies: perspective methods for qualitative and quantitative analysis of parliamentary activity. *Political science (RU)*. 2021, N 4, P. 31–59. DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2021.04.02> (In Russ.)
- Pomiguyev I.A., Zaripov N.A. The Influence of the council of legislators on the legislative activity of regional legislatures. *RUDN journal of political science (RU)*. 2022, Vol. 24, N 4, P. 345–362. DOI: <https://www.doi.org/10.22363/2313–1438–2022–24-4-345-362> (In Russ.)
- Ringe N., Victor J.N., Cho W.T. Legislative networks. In: *The Oxford Handbook of Political Networks*. Oxford: Oxford university press, 2016, P. 471–491.
- Schiller W.J. Senators as political entrepreneurs: using bill sponsorship to shape legislative agendas. *American journal of political science*. 1995, Vol. 39, N 1, P. 186–203. DOI: <https://doi.org/10.2307/2111763>
- Tam Cho W.K., Fowler J.H. Legislative success in a small world: social network analysis and the dynamics of congressional legislation. *The journal of politics*. 2010, Vol. 72, N 1, P. 124–135. DOI: <https://doi.org/10.1017/s002238160999051x>
- Volkov D.A. Protest rallies in Russia in late 2011-early 2012: demand for democratisation of political institutions. *Vestnik of public opinion. Data. Analysis. Discussions*. 2012, N 2, P. 73–86. (In Russ.)

Литература на русском языке

- Волков Д.А. Протестные митинги в России конца 2011 – начала 2012 г.: запрос на демократизацию политических институтов // Вестник общественного мнения. Данные. Анализ. Дискуссии. – 2012. – № 2. – С. 73–86.
- Помигуев И.А. Концепция вето-игроков: новый подход в изучении форм правления // Политическая наука. – 2014. – № 1. – С. 199–210.
- 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., Алексеев Д.В. Законодательный процесс и законодательные технологии как предмет исследования в российском политологическом дискурсе // Власть. – 2020. – № 3. – С. 190–195. – DOI: <https://www.doi.org/10.31171/vlast.v28i3.7340>
- Помигуев И.А., Зарипов Н.А. Влияние Совета законодателей на законотворческую деятельность региональных легислатур // Вестник Российского университета

дружбы народов. Серия: Политология. – 2022. – Т. 24, № 4. – С. 345–362. – DOI: <https://www.doi.org/10.22363/2313-1438-2022-24-4-345-362>

Помигуев И.А., Фомин И.В., Мальцев А.М. Сетевой подход в законодательных исследованиях: перспективные методы качественного и количественного анализа парламентской деятельности // Политическая наука. – 2021. – №. 4. – С. 31–59. – DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2021.04.02>

ПРИЛОЖЕНИЕ¹

¹ Maltsev A., Zaripov N. Replication Data // Harvard Dataverse, V1. – 2022. – Mode of access: <https://doi.org/10.7910/DVN/OXESHS> (accessed: 20.09.2022).

М.Е. КАРЯГИН*

ИНДИВИДУАЛЬНЫЕ СТРАТЕГИИ ГОЛОСОВАНИЯ ПАРЛАМЕНТАРИЕВ: ЧТО ОТКРЫТЫЕ ДАННЫЕ ГОВОРЯТ О РАБОТЕ ДЕПУТАТОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ?

Аннотация. Статья посвящена изучению специфики функционирования Государственной думы в разрезе индивидуальных стратегий парламентариев. Изучены результаты поименных голосований депутатов по каждому вопросу за период с 2018 по 2022 г. с использованием открытых данных Госдумы.

Открытые государственные данные – элемент информационной политики государства, который позволяет лучше проанализировать сущностные аспекты функционирования госаппарата. Внедрение такой инновации в России пришлось на период 2014–2016 гг., после чего наметился отток интереса к теме информационной открытости и даже закрытие части ранее опубликованных наборов данных.

Тем не менее отдельные части данного трансфера продолжают функционировать, несмотря на общие парадигмальные изменения. Так, открытые данные Госдумы позволяют нам проанализировать, как работает нижняя палата парламента, как голосует каждый депутат, что влияет на процесс принятия решений и как на работу парламента влияют разные факторы, например пандемия коронавируса, внешние санкции и др.

Основная задача исследования заключается в ответе на вопрос, почему парламентарии так часто пропускают голосования, зачастую присутствуя на пленарных заседаниях. По изначальной гипотезе автора подобное явление объясняется индивидуальными стратегиями парламентариев как рациональных акторов, которые видят в бездействии серую зону безопасности, способную помочь избавиться от подозрений в проявлении нелояльности, нарушении партийных уставов

* **Карягин Михаил Евгеньевич**, эксперт, Центр политической конъюнктуры (Москва, Россия), e-mail: karyaginm@gmail.com

© Карягин М.Е., 2023

DOI: 10.31249/poln/2023.01.13

или регламентов. Это подтверждают как сами результаты голосования, так и косвенные аспекты функционирования Госдумы.

Второй важной задачей работы является демонстрация ресурса открытых государственных данных, которые могут успешно применяться исследователями в своих работах, а также фиксация потенциала открытых данных Госдумы для будущих исследовательских работ в этой области.

Ключевые слова: Государственная дума; депутаты; открытые данные; индивидуальные стратегии парламентариев; пандемия коронавируса.

Для цитирования: Карягин М.Е. Индивидуальные стратегии голосования парламентариев: что открытые данные говорят о работе депутатов Государственной думы? // Политическая наука. – 2023. – № 1. – С. 303–321. – DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2023.01.13>

Значимое место в литературе, посвященной функционированию парламентов, занимает изучение «электоральных законов», доказывающих связь между типом парламентской избирательной системы и количеством партий, которые в ней функционируют. Согласно «закону Дюверже», мажоритарная избирательная система способствует образованию двухпартийной системы, а выводимая затем «гипотеза Дюверже» дает основания полагать, что пропорциональное представительство обеспечивает многопартийность [Duverger, 1952].

Последующая дискуссия о функционировании парламентов во многом основана на работах Дюверже. Постепенно «электоральные законы» дополнялись новыми наблюдениями, доказывающими политические последствия таких парламентских особенностей, как вид избирательного бюллетеня, количество мест в парламенте, доступ избирателей и кандидатов к избирательному и политическому процессам [Lijphart, 1990, p. 482]. Часть академической среды расширяла классификацию избирательных систем, взятых за основу в теории Дюверже, за рамки мажоритарного и пропорционального устройств [Blais, 1988, p. 103–107].

Тем не менее изучение работы и устройства законодательной власти во многом изучалось в рамках институционального подхода. Основной акцент парламентских исследований был сделан на институциональных условиях, обеспечивающих то или иное состояние парламента и политической системы. Критикуя этот подход, Уильям Райкер утверждал, что эмпирические отклонения от «закона Дюверже» объясняются моделью рационального выбора. В частности, Райкер, объясняя различия в политическом

устройстве в условиях казалось бы схожих избирательных систем, учитывает не только институциональные особенности, но и поведение партийных лидеров и избирателей как рациональных акторов [Riker, 1982, p. 761]. Тем не менее поведение депутатов на фоне «электоральных законов» оставалось малоизученным.

Несмотря на продолжение изучения «электоральных законов», исследования функционирования законодательной власти сегодня находятся вне рамок избирательного процесса. В частности, это касается исследований законодательной и исполнительной властей в сравнительной перспективе. Основной исследовательский вопрос – как различное распределение власти среди «ветвей» способствует формированию парламентской или, наоборот, президентской системы. Анализ депутатской активности в этой сфере представлен через призму неоинституциональной парадигмы, объясняющей, как комбинация институтов законодательной власти определяет возможности и, тем самым, поведение представителей парламента [Shugart, 2008, p. 3].

Повышение интереса к изучению депутатской активности произошло не только благодаря выходу за рамки «электоральных законов» и обращению к неоинституциональному подходу, но и в силу использования новых источников данных, позволяющих действовать в «законодательных исследованиях» современные методы анализа. Например, для предоставления выводов о работе парламента на основе парламентских вопросов, дебатов, обсуждений и законопроектов используется *автоматизированный текстовый анализ*, присутствие депутатов в *медиапространстве* позволяет выявлять паттерны поведения, транслируемые ими в сети, а *сетевой анализ* дает представление о связях внутри парламента [Crewe, Taylor-Robinson, Martin, 2022; Помигуев, Фомин, Мальцев, 2021].

Литература в сфере «парламентских исследований» имеет два существенных ограничения. Во-первых, до недавнего времени в выборки для исследований преимущественно попадали страны Европы или Северной Америки [Krol, 2017, p. 451]. Во-вторых, в силу этого фокус был сделан в большей степени на устройство парламента в демократических условиях. Таким образом, законодательные органы и особенности их функционирования в авторитарных странах оставались вне поля зрения академического сообщества. Тем не менее сегодня количество работ о парламентах,

во-первых, в странах за пределами Европы и Северной Америки и, во-вторых, в авторитарных режимах, растет – в том числе это касается изучения Государственной думы в России.

Отечественные авторы, в свою очередь, как и в случае изучения «электоральных законов», делают акцент на парламенте преимущественно в контексте избирательного процесса. К примеру, одна из проблем Государственной думы, интересующих общество, – представительная функция парламента. Повышение эффективности представительства предполагается осуществлять через развитие избирательного процесса: восстановление одномандатных округов, модернизацию пропорциональной системы, введение преференциального голосования [Грудинин, 2013, с. 120–121].

Проблема представительства также обсуждается на фоне институционального кризиса парламентской системы в России. Кризис выражен в недоверии граждан к институтам законодательной власти; более высокий уровень представительства – один из запросов населения [Петухов, 2016, с. 23]. Представительство, согласно результатам опросов граждан, должно обеспечиваться кадровым обновлением состава депутатов с учетом профессиональных компетенций новых кандидатов; более того, особое значение в контексте ротации кадров уделяется возвращению смешанной системы выборов и укреплению демократических институтов [Петухов, 2016, с. 23–27].

Как и в случае исследований в сфере «электоральных законов», российские авторы 1) в большей степени заинтересованы в парламенте с точки зрения хода и реализации парламентского избирательного процесса; 2) придерживаются институционального подхода. Поведение депутатов и влияние на него существующих институтов мало отражено в работах российских ученых. В отличие от «электоральных законов» отечественные авторы опускают политические последствия в виде, например, формирования той или иной партийной системы, в зависимости от избирательного законодательства. Изменения в системе парламентских выборов значимы лишь с точки зрения необходимости удовлетворения запроса со стороны населения на более эффективное представительство.

Другой аспект изучения Государственной думы и, в частности, парламентских выборов – деятельность партий в ходе избира-

тельного процесса и работы парламента. Основные темы, которые затрагивают российские исследователи, это: 1) внутрипартийная конкуренция на примере праймериз «Единой России» в 2016 г. [Мейер, 2016, с. 31]; 2) распределение мест среди системной оппозиции и потенциальная динамика партийной системы [Ежов, 2021, с. 93]; 3) установление «Единой Россией» монополии на власть в парламенте [Нисневич, 2007, с. 133]. В большинстве своем литература по теме партийного спектра имеет слабое эмпирическое обоснование, основываясь преимущественно на рассуждениях авторов.

При этом существующие работы по теме функционирования Госдумы фокусируются в основном на анализе партийных институтов [Коргунюк, 2018], месте самого парламента в структуре принятия политических и государственных решений [Помигуев, 2016] или же анализе профессионального бэкграунда парламентариев [Кынев, 2017]. Индивидуальные стратегии парламентариев, как правило, остаются за рамками исследовательского интереса авторов.

Для западных исследований Государственной думы характерно изучение российского парламента как примера законодательного органа власти, функционирующего в условиях авторитарного режима. Ключевой в контексте подобных исследований становится проблема лояльности депутатов к руководству и то, чем она обеспечивается. Согласно работам Крола, власть поддерживает лояльность элит путем предоставления им более широкого спектра возможностей для реализации законотворческих инициатив, что объясняет высокий уровень парламентской активности [Krol, 2017, p. 466].

Помимо делегирования власти лоялистам, активная законотворческая деятельность объясняется институциональной дифференциацией (осуществляемой через организацию особых мест в парламенте, зарезервированных для лояльных депутатов) и ограниченным присутствием оппозиции, что позволяет элитам реализовывать свои интересы беспрепятственно [Krol, 2020, p. 262–263]. Тем не менее предоставление законотворческой власти в обмен на лояльность преимущественно касается отношений власти с представителями доминирующей партии – «Единой России» [Krol, 2017, p. 466; Reuter, Turovsky, 2014, p. 664]. Для устройства последней также характерны специфические институциональные ме-

ханизмы, позволяющие лояльным представителям партии не только получать поддержку законотворческих инициатив, но и пользоваться дополнительными возможностями «карьерного роста» [Reuter, Turovsky, 2014, p. 672].

Западные авторы склонны к изучению Государственной думы в неоинституциональной перспективе, с меньшим, в отличие от российских исследователей, вниманием к выборам, но с более явным акцентом на 1) поведении депутатов и 2) институтах, формирующих «правила игры» для представителей парламента и, соответственно, определяющих это поведение.

Несмотря на значимую роль анализа стратегического поведения акторов, парламентские выборы в России также фигурируют в западных исследованиях. Кейс Государственной думы интересен сообществу в контексте работы «электоральных законов» в авторитарных странах. Использование пропорциональной избирательной системы на выборах, например, рассматривается как инструмент властей для снижения уровня влияния «независимо мыслящих» депутатов, представляющих конкретные территории [Moraski, 2013, p. 32]. Также парламентские выборы сами по себе и, в частности, смешанная избирательная система, предшествующая введению пропорциональной в 2007 г., давали представителям значимых экономических отраслей дополнительные возможности для вхождения в законодательный орган страны с целью лоббирования своих интересов и трансформации экономической власти в политическую [Chaisty, 2013, p. 718, 726].

В целом выводы западных исследователей об особенностях Государственной думы распространяются на объяснение работы парламентских систем в авторитарных условиях. В частности, кейс российского парламента, во-первых, опровергает предположения о «фиктивной» функции («rubber stamp»¹) законодательных органов в авторитарных странах [Krol, 2017, p. 453], во-вторых, демонстрирует использование парламента как инструмента обеспечения лояльности элит. Схожие результаты показывают исследования парламента Чили, Филиппин, Уганды: законодательные органы

¹ Дословный пер. с англ. – «штампование законов». В российских СМИ можно встретить близкий по смыслу термин – «бешеный принтер», подчеркивающий быстроту принятия законодательных решений, инициаторами которых выступают президент или правительство. – *Прим. ред.*

действительно обладают властью и независимо формулируют политические решения, но, впрочем, это происходит при условии существующих разногласий среди элит – в противном случае парламент играет «фиктивную» роль [Gandhi, Noble, Svolik, 2020, p. 1372].

Следуя этой логике, высокий уровень активности парламента не коррелирует с аргументом в пользу его «не фиктивной», реальной власти. Например, последние исследования Национального народного конгресса, законодательного органа в Китае, демонстрируют то, как разногласия внутри правящей коалиции способствуют снижению парламентской активности, образованию своего рода «авторитарной пробки» [Tguch, 2020, p. 1459]. Таким образом, высокие количественные показатели парламентской деятельности не могут в достаточной степени представлять из себя аргумент против фиктивного статуса Государственной думы, которым пользуется Г. Крол [Krol, 2017, p. 453]. Наоборот, это скорее свидетельствует об отсутствии противоречий внутри правящей коалиции и, соответственно, слабой власти парламента. Учитывая авторитарную стратегию, предполагающую делегирование власти депутатам в обмен на лояльность, остается вопрос о том, как депутаты этой властью пользуются.

Парламентарии, очевидно, являются, с одной стороны, самостоятельными рациональными игроками, которые реализуют собственные стратегии, а с другой – членами фракций (почти все), интересы которых могут в определенные моменты вступать в конфронтацию с личными стратегиями депутатов. Случаи, когда парламентарий идет против решения фракции, всегда становятся резонансными.

Так, в седьмом созыве депутат от «Единой России» Н. Поклонская, проголосовавшая против законопроекта о повышении пенсионного возраста во время его рассмотрения в первом чтении, лишилась поста руководителя Комиссии по контролю за сведениями о доходах депутатов¹ и рисковала потерять место в Госдуме². В восьмом созыве депутат от «Единой России»

¹ Поклонскую лишили поста председателя комиссии в Госдуме // Газета. ру. – 2018. – 17 сентября. – Режим доступа: https://www.gazeta.ru/politics/news/2018/09/17/n_12047353.shtml (дата посещения: 01.12.2022).

² В законодательстве возможность применения императивного мандата не закреплена, поэтому депутата невозможно лишить мандата каким-либо иным

Е. Марченко был исключен из партии¹ за то, что проголосовал от- лично от консолидированного решения фракции по вопросам фе- дерального бюджета.

Данные кейсы демонстрируют незначительный набор инди- видуальных стратегий поведения для депутатов. В случае, если они не согласны с решением своей фракции, наиболее безопасная стратегия – это *бездействие*.

Рыночный, или демократический формат отношений, предпо- лагающий конкурентные основания функционирования организа- ции, открывают для рационального актора три наиболее вероятные линии поведения: *выход, голос, верность* [Хиршман, 2010, с. 85]. При этом Хиршман подчеркивает, что для политических организа- ций, выход из которых является затруднительным, а добровольное сложение полномочий депутата можно считать таковым в виду зна- чительных транзакционных издержек, наиболее вероятными страте- гиями поведения актора будут *голос* и *верность*. Однако, как пока- зывают примеры выше, стратегия *голос* может также нести серьезные риски для парламентариев. Из предложенного набора опций остается *верность* организации. Однако в случаях, когда для депутата по определенным причинам невозможна активная демон- страция верности, на помощь приходит серая зона *бездействия*, что продемонстрировал анализ открытых данных Госдумы.

Использование открытых данных для анализа законодательного процесса

Открытые данные – это относительно новое явление, кото- рое мы связываем с технологическим прогрессом. Естественно, что в силу своей новизны феномен не обладает устоявшимся и единственно верным определением.

Как отмечает С. Чигнар, сам термин «открытые данные» впервые появился в 1995 г. в документе американского научного агентства: «Речь шла о раскрытии геофизических и данных о со-

образом, кроме как по результатам следующих выборов, по собственному жела- нию или в случае смерти. – *Прим. ред.*

¹Евгения Марченко исключили из «Единой России» // ТАСС. – 2021. – 2 ноября. – Режим доступа <https://tass.ru/politika/12828741> (дата посещения: 1.12.2022).

стоянии окружающей среды. Наша атмосфера, океаны и биосфера формируют интегрированное целое, которое превышает границы. Они способствуют полному и открытому обмену научной информацией между разными странами, предпосылкой для анализа и понимания этих глобальных явлений»¹.

С. Чигнард также делает оговорку, что сама идея о благоприятном воздействии открытости информации была обоснована социологом Мертоном, который в 1942 г. доказал важность открытости результатов исследования для научного сообщества. Впоследствии Мертон конвертирует этот постулат в один из принципов научного знания – принцип коллективного знания. Согласно этому принципу, научное знание и открытия отдельных исследователей должны принадлежать всему научному сообществу.

Соответственно, в современном мире феномен открытых данных сочетает в себе две составляющие. С одной стороны, это идея о том, что любая общественно значимая информация должна быть открытой и доступной для всех членов общества. С другой стороны, что она должна быть доступна в обработанном и машиночитаемом формате, чтобы ее можно было быстро анализировать или создавать на ее основе какие-либо сервисы.

В целом в западном дискурсе установлен консенсус о важности открытости и доступности государственных данных для представителей социогуманитарных направлений [Wessels et al., 2017, p. 152]. Тем не менее вопрос открытости данных для исследователей в российском дискурсе остается неразрешенным.

Примечательно, что законодательные органы власти федерального и регионального уровней по закону не были обязаны создавать и публиковать информацию в формате открытых данных. Отчасти этим и объясняется тот факт, что исследователи открытых данных в России фокусировались на органах исполнительной власти [Kabanov, Karyagin, Romanov, 2017, p. 463; Fuks, Kabanov 2020, 119].

Однако именно ОД Госдумы оказались наиболее полезными для аналитиков. API² нижней палаты парламента содержит не

¹ Chignard S. A brief history of Open Data // ParisTech Review. – 2013. – Mode of access: <https://www.paristechreview.com/2013/03/29/brief-history-open-data/> (accessed: 30.11.2022).

² Application Programming Interface – инструмент, позволяющий формировать запросы к базе данных Госдумы и получать на них валидные ответы с необходимыми данными.

только статичную информацию, которая, как правило, не обновляется в течение работы всего созыва (список отраслей законодательства, список комитетов, список региональных органов власти и др.), но также и постоянно обновляемые данные, обладающие высокой ценностью для исследователей (стенограммы пленарных заседаний Госдумы, сведения о результатах поименного голосования и др.). Эти сведения позволяют понять, как депутаты посещают пленарные заседания, какие вопросы на них рассматриваются, сколько времени ушло на обсуждение тех или иных инициатив, как именно голосуют парламентарии по различным вопросам.

Период 2018–2022 гг. выбран для того, чтобы проанализировать работу депутатов в разных фазах функционирования парламента. Известно, что первые сессии работы парламента являются во многом установочными: формируются комитеты, аппарат помощников, новые депутаты осваиваются с регламентом работы Госдумы и институциональными особенностями. Специфика же работы уходящего состава заключается в активизации и «закрытии долгов» перед финальной сессией. Чтобы в рамках нашего анализа захватить все фазы работы нижней палаты парламента, мы проанализировали как начальные (2021–2022), так и заключительные (2018–2021) сессии созывов.

Всего за период 2018–2022 гг. депутаты проголосовали **14 546 раз**. Учитывались абсолютно все голосования по всем видам вопросов: от непосредственно законодательных инициатив до предложений депутатов, голосований по вопросам повестки дня и так далее. Решение анализировать результаты всех голосований было принято по причине того, что вопросы, которые пусть напрямую и не связаны с процессом законотворчества (голосования по законопроектам), непосредственно влияют на него.

Результаты анализа

Анализ результатов поименного голосования позволяет рассмотреть, как каждый депутат в отдельности голосует по тем или иным вопросам, а также выявить закономерности в индивидуальных стратегиях парламентариев.

С формальной точки зрения количество потенциальных стратегий ограничено тремя опциями. «При голосовании по каж-

дому вопросу депутат Государственной думы имеет **один голос** и подает его **за** принятие решения или **против** него, либо **воздерживается** от принятия решения», – гласит п. 1 ст. 85 Регламента Государственной думы¹.

Предварительная гипотеза заключалась в том, что в силу общей лояльности парламента превалировать будут голоса «за» принятие тех или иных законопроектов, на втором месте по частотности будут голоса «против», во многом за счет активности оппозиционных партий, затем «воздержался» – на случай, если депутат или фракция в полном составе не определились по вопросу, вынесенному на голосование.

Однако общие результаты голосований за осеннюю и весеннюю сессию 2018–2019 гг. показали, что депутаты чаще пропускают голосования, чем голосуют «против» или «воздерживаются» от принятия решения. Эта же тенденция сохранялась и в последующие годы.

Таблица

**Общие результаты голосований в Государственной думе
(2018–2022)**

Год	За	Против	Воздержался	Не голосовал
2018–2019	72,74%	0,73%	0,06%	26,47%
2020	63,52%	1,98%	0,29%	34,21%
2021	61,91%	2,37%	0,45%	35,27%
2022	75,88%	1,41%	0,80%	21,91%

Примечательно, что доля пропусков голосований стала ниже четверти только в весеннюю сессию 2022 г.

Регламент не запрещает напрямую, но и не предусматривает возможность депутатам не голосовать по обсуждаемому вопросу. Анализ же результатов голосований за 2018–2022 гг. показывает, что феномен неголосования занимает значительное место в работе парламентариев, а именно – второе место по частотности после голосов за.

Почему депутаты так часто не голосуют по вопросам, выносимым на обсуждение?

¹ Регламент Государственной Думы. Принят постановлением Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22 января 1998 года № 2134-П ГД. – Режим доступа: <http://duma.gov.ru/duma/about/regulations/> (дата посещения: 11.11.2022).

Первая и наиболее очевидная причина – **отсутствие в зале заседания / пропуск пленарного заседания**. Однако, как показывают данные о посещении пленарных заседаний, пропуск голосования зачастую не означает физического отсутствия парламентария.

Вторая причина является менее очевидной, однако при этом более технологичной. Депутаты не голосуют по законопроекту, чтобы **не обеспечивать кворум**. Согласно п. 6 ст. 87 Регламента Госдумы, «при отсутствии кворума, необходимого для проведения голосования, председательствующий переносит голосование на следующее заседание»¹. У парламентариев существует довольно много технических возможностей для «отключения законодательных инициатив» [Помигуев, Алексеев, 2021, с. 187], однако в текущем и предыдущем созыве подобной опцией обладает только фракция «Единой России». Таким образом, депутаты могут не выступать очевидно против популистских инициатив оппозиционных партий, чтобы не сталкиваться с репутационными последствиями таких решений. Как отметил один из экспертов в ходе первичной апробации материалов исследований², *коммунисты выносят на голосование нереалистичный, популистский законопроект, без финансового обоснования. Его невозможно принять, но если проголосуешь против, то скажут, что ты, например, против ветеранов, детей-инвалидов и так далее, поэтому лучше не допускать конструктивного обсуждения подобных вбросов*.

Третья причина неголосования заключается в том, что в случае возникновения каких-либо конфликтов это **потенциально наименее опасная индивидуальная стратегия для парламентария**. Отсутствие позиции в публичном поле могут воспринять как скрытое проявление нелояльности, но, как показала практика голосования по пенсионной реформе, в фокусе внимания остаются те, кто в качестве своей стратегии поведения выбрал «выход», а не «бездействие».

¹ Регламент Государственной Думы. Принят постановлением Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22 января 1998 года № 2134-П ГД. – Режим доступа: <http://duma.gov.ru/duma/about/regulations/> (дата посещения: 11.11.2022).

² Результаты исследования обсуждались в рамках полуформализованных анонимных интервью с депутатами (действовавшими на тот момент и бывшими), с помощниками депутатов и бывшими сотрудниками аппарата Госдумы. Опрошено 11 экспертов, код эксперта – 8.

Отчасти динамика распределения голосов подтверждает причины, по которым парламентарии пропускают голосования. На 2020–2021 гг. выдался наиболее сложный коронавирусный период. 15 сентября 2020 г. председатель Госдумы В. Володин попросил депутатов преклонного возраста или тех, которые имеют противопоказания, перейти на «удаленку в кабинет», особое внимание в своем обращении он уделил Терешковой и Чилингарову. «Валентина Владимировна, Артур Николаевич и еще ряд наших коллег – просьба выполнить поручение Государственной думы. Вот заслушаете выступления руководителей политических фракций, а потом – в свой кабинет, и оттуда принимайте участие в обсуждении вопросов», – отметил Володин¹. Позже сообщалось, что по состоянию на сентябрь 2022 г. коронавирусом переболели или имели к нему антитела более 50 депутатов². Коронавирус повлиял на долю пропусков голосований, которая увеличилась в 2020 г. с 26,5% до 34,2, а в 2021 – до 35,3%.

Однако снижение числа заболеваний коронавирусом, а также объявление специальной военной операции (далее – СВО) заметно изменило результаты голосований депутатов в рамках весенней сессии 2022 г. Доля голосов «за» увеличилась на 14%, а доля пропусков голосований снизилась на 13,4%.

Обострение внешнеполитической обстановки, введение рядом западных стран санкций против депутатов ГД привело к значительной консолидации нижней палаты парламента. На внутриполитическом рынке пространство для бездействия также сузилось, так как Госдума стала обсуждать гораздо больше законопроекты, обладающие важным политическим значением, а не технические и административные вопросы. Бездействие здесь может быть проинтерпретировано как проявление нелояльности. Например, ряд СМИ обратил внимание³ на то, что не все депутаты,

¹ Володин попросил Терешкову и Чилингарова перейти на удаленку «в кабинет» // РБК. – Режим доступа: <https://www.rbc.ru/rbcfreenews/5f60b3569a7947698b870d91> (дата посещения: 01.12.2022).

² Десять депутатов Госдумы попали в больницу из-за коронавируса // РБК. – Режим доступа: <https://www.rbc.ru/rbcfreenews/5f69cc629a794745756cbc93> (дата посещения: 01.12.2022).

³ США ввели санкции против 328 депутатов Госдумы и других физических лиц // Известия. – Режим доступа: <https://iz.ru/1310114/2022-03-24/ssha-vveli-sanktcii-protiv-328-deputatov-gosdumy-i-drugikh-fizicheskikh-litc> (дата посещения: 30.11.2022).

проголосовавшие за обращение к президенту с просьбой признать независимость ДНР и ЛНР, попали в итоговые санкционные списки.

Рост консолидации и общей лояльности парламентариев подтверждается и косвенными данными – абсолютно все фракции в парламенте стали чаще голосовать за:

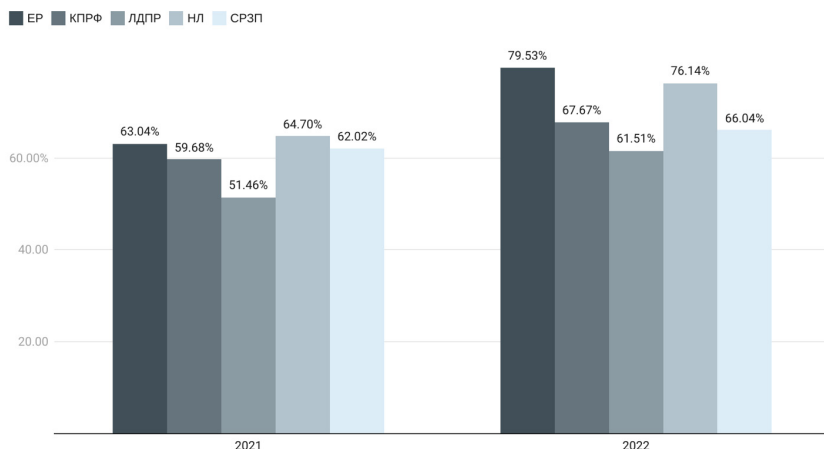


Рис.
**Сравнение доли голосов за в разных фракциях
в 2021 и в 2022 гг.**

Загадкой остается то, как дальнейшая эскалация в рамках СВО и иностранное давление на парламентариев (санкции, общественные призывы и т.д.) отразится на работе актуального созыва Госдумы в будущих сессиях. Вариативность индивидуальных стратегий тем выше, чем меньше персональные риски в случае выступления против решений фракций. Принципиальность тем и законопроектов, по которым будут проводиться голосования, вероятно, будет расти, а значит и уровень консолидированного голосования – тоже.

Заключение

Госдума демонстрирует значимый рост консолидации вследствие спада волны коронавируса и сокращения пространства для маневра из-за обострения ситуации на международной арене.

Деля выборы в индивидуальных стратегиях, парламентарии как рациональные акторы чаще всего выбирают *верность*, нежели *выход*, *голос* или *бездействие*. При этом следует отметить, что бездействие все еще остается эффективной стратегией в непринципиальных вопросах. В голосованиях, обладающих значимыми политическими последствиями, у депутатов будет сокращаться набор индивидуальных стратегий в сторону *верности*.

Ситуативный всплеск консолидации должен качественно трансформироваться в ближайшем будущем. Увеличение доли голосов «за» принятие тех или иных законопроектов в весенней сессии 2022 г. пока не стало устойчивым трендом. Эта тенденция должна еще кристаллизироваться в новую сущностную позицию парламентских партий, каждая из которых уже сейчас пытается занять свою собственную нишу в реалиях новой повестки. Консолидированное голосование по ключевым для государства вопросам сохранится, но в повестке работы парламентариев появится больше разнообразных инициатив, нацеленных на демонстрацию самости партии.

Открытые государственные данные продемонстрировали свою эффективность в анализе деятельности органов власти. API Госдумы обладает достаточным функционалом для проведения исследований законодательного процесса. Одним из потенциальных перспективных направлений является анализ стенограмм выступлений депутатов, который демонстрирует качество и интенсивность дискуссий по обсуждаемым в нижней палате парламента вопросам.

Инновационная практика открытых данных может быть распространена на другие ветви власти, а также на остальные властные уровни, что поспособствует развитию исследовательских направлений в этой отрасли.

M.E. Karyagin*
**The deputies voting strategies:
what open data says about the work of the State Duma**

Abstract. The article is devoted to revealing features of the Russian State Duma's functioning from the perspective of deputies' behavior strategies. It explores Open Data sources to study the results of individual votes for each of the issues being discussed in the State Duma between 2018 and 2022.

The realization of an 'Open Data' initiative is a part of a state information policy allowing researchers to analyze the functioning of a state apparatus substantially. Its implementation in Russia took place in 2014–2016, while afterward attention to the topic of information transparency decreased and access to the number of already published datasets was limited.

Nevertheless, despite overall paradigm shifts, the transfer toward transparent data partly continues. Open Data of the State Duma allows us to analyze how the lower chamber of a parliament works, how each deputy votes, and what factors (for instance, the COVID pandemic, the Special Military Operation, and external sanctions) affect the decision-making process.

The main goal of the research is to explain why parliamentarians intentionally avoid voting while being at the same time present on a plenary session. According to an initial hypothesis, deputies as rational actors apply it as an individual strategy – abstention presents a 'grey zone' in which they can avoid external accusations of disloyalty or violation of party rules. This assumption is supported by the results of voting themselves alongside observations regarding indirect aspects of the State Duma's functioning.

The second significant goal of this study is to demonstrate Open State Data as a resource that can be successfully studied by researchers and to reveal the potential of the State Duma Open Data particularly that can be used in future research in a respective field.

Keywords: the State Duma; deputies; open data; individual strategies of parliamentarians; coronavirus pandemic.

For citation: Karyagin M.E. The deputies voting strategies: what open data says about the work of the State Duma? *Political science (RU)*. 2023, N 1, P. 303–321. DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2023.01.13>

References

- Blais A. The classification of electoral systems. *European journal of political research*. 1988, Vol. 16, N 1, P. 99–110. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.1988.tb00143.x>

* **Karyagin Michael**, the Center for Current Policy (Moscow, Russia), e-mail: karyaginm@gmail.com

- Chaisty P. The preponderance and effects of sectoral ties in the State Duma. *Europe-Asia studies*. 2013, Vol. 65, N 4, P. 717–736. DOI: <https://doi.org/10.1080/09668136.2013.767605>
- Crewe E., Taylor-Robinson M.M., Martin S. The present of parliamentary and legislative studies. *Parliamentary affairs*. 2022, Vol. 75, N 4, P. 740–753. DOI: <https://doi.org/10.1093/pa/gsac010>
- Duverger M. Public opinion and political parties in France. *American political science review*. 1952, Vol. 46, N 4, P. 1069–1078. DOI: <https://doi.org/10.2307/1952113>
- Ezhov D.A. Elections of deputies of the state duma of the Russian federation of the eighth convocation: trends and forecasts. *Vlast'*, 2021, N 3, P. 91–93. DOI: <https://doi.org/10.31171/vlast.v29i3.8145> (In Russ.)
- Fuks N., Kabanov Y. The Impact of open government on the quality of governance: empirical analysis. In: *Electronic governance and open society: challenges in Eurasia 6th International Conference, EGOSE 2019, St. Petersburg, Russia, November 13–14, 2019. Proceedings*. Cham: Springer, 2020, P. 116–124. DOI: <https://doi.org/10.1007/978-3-030-39296-3>
- Grudin N.S. The approaches of realization effectiveness increasing of the representative function of the Russian federation state duma. *Vestnik of North-Eastern Federal University*. 2013, N 10 (5), P. 118–122. (In Russ.)
- Gandhi J., Noble B., Svolik M. Legislatures and legislative politics without democracy. *Comparative political studies*. 2020, Vol. 53, N 9, 1359–1379. DOI: <https://doi.org/10.1177/0010414020919930>
- Hirschman A.O. *Exit, voice and loyalty*. Moscow: Novoe izdatelstvo, 2009, 156 p. (In Russ.)
- Kabanov Y. Karyagin M. Romanov V. Politics of open data in Russia: regional and municipal perspectives. In: Vinod Kumar T. (eds). *E-democracy for smart cities. Advances in 21st century human settlements*. Singapore: Springer, 2017, P. 461–485. DOI: https://doi.org/10.1007/978-981-10-4035-1_15
- Korguniuk Yu. The party system of modern Russia: the main vector of development. *Current problems of Europe*. 2018, N 2, P. 202–224. (In Russ.)
- Krol G. Legislative performance of the Russian State Duma: the role of parliament in an authoritarian regime. *East European politics*. 2017, Vol. 33, N 4, P. 450–471. DOI: <https://doi.org/10.1080/21599165.2017.1346504>
- Krol G. Parliamentary initiative in authoritarian regimes: power sharing in Eurasian legislatures. *The Journal of legislative studies*. 2020, Vol. 26, N 2, P. 248–274. DOI: <https://doi.org/10.1080/13572334.2020.1738671>
- Kynev A.V. State Duma of the Russian Federation of the VII convocation: between “sleeping potential” and party discipline. *Politeia*. 2017, Vol. 87, N 4, P. 65–81. (In Russ.)
- Lijphart A. The political consequences of electoral laws, 1945–85. *The American political science review*. 1990, Vol. 84, N 2, P. 481–496. DOI: <https://doi.org/10.2307/1963530>
- Meyer M.M. Russian State Duma elections 2016. *Vlast'*, 2016, N 6, P. 29–34. (In Russ.)
- Nisnevich Y.A. State Duma: silent-obedient majority. *Otechestvennye zapiski*. 2007, N 39, 129–138. (In Russ.)

- Petukhov V.V. Elections to the State duma of Russia on the background of the institutional crisis. *Vlast*. 2016, N 7, P. 22–27. (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., Fomin I.V., Maltsev A.M. Network approach in legislative studies: perspective methods for qualitative and quantitative analysis of parliamentary activity. *Political science (RU)*. 2021, N 4, P. 31–59. DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2021.04.02> (In Russ.)
- Reuter O.J., Turovsky R. Dominant party rule and legislative leadership in authoritarian regimes. *Party politics*. 2014, Vol. 20, N 5, P. 663–674. DOI: <https://doi.org/10.1177/1354068812448689>
- Riker W.H. The two-party system and Duverger's law: an essay on the history of political science. *American political science review*. 1982, Vol. 76, N 4, P. 753–766. DOI: <https://doi.org/10.2307/1962968>
- Shugart M.S. Comparative executive-legislative relations. In: Rhodes R.A.W., Binder S.A., Rockman B.A. (eds). *The Oxford handbook of political institutions*. New York, NY: Oxford university press, 2008, P. 344–365.
- Tuex R. Authoritarian gridlock? Understanding delay in the Chinese legislative system. *Comparative political studies*. 2020, Vol. 53, N 9, P. 1455–1492. DOI: <https://doi.org/10.1177/0010414018758766>
- Wessels B., Finn R.L., Wadhwa K. et al. *Open data and the knowledge society*. Amsterdam: Amsterdam university press, 2017, 204 p. DOI: <https://www.doi.org/10.5117/9789462980181>

Литература на русском языке

- Грудинин Н.С. Пути повышения эффективности реализации представительной функции Государственной Думы Российской Федерации // Вестник Северо-восточного федерального университета им. М.К. Аммосова. – 2013. – № 10 (5). – С. 118–122.
- Ежов Д.А. Выборы депутатов Государственной думы Российской Федерации восьмого созыва: тенденции и прогнозы // Власть. – 2021. – № 3. – С. 91–93. – DOI: <https://doi.org/10.31171/vlast.v29i3.8145>
- Коргунок Ю.Г. Партийная система современной России: вектор развития // Актуальные вопросы Европы. – 2018. – № 2. – С. 202–224.
- Кынев А.В. Государственная Дума РФ VII созыва: между «спящим потенциалом» и партийной дисциплиной // Полития. – 2017. – № 4. – С. 65–81.
- Мейер М.М. Выборы в Государственную думу в 2016 г. // Власть. – 2016. – № 6. – С. 29–34.

- Нисневич Ю.А.* Государственная Дума: молчаливо-послушное большинство // Отечественные записки. – 2007. – № 39. – С. 129–138.
- Петухов В.В.* Выборы в Государственную Думу России на фоне институционального кризиса // Власть. – 2016. – № 7. – С. 22–27.
- 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., 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>
- Хиришман А.О.* Выход, голос и верность: Реакция на упадок фирм, организаций и государств / пер. с англ. – М.: Новое издательство, 2009. – 156 с.
- Помигуев И.А., Фомин И.В., Мальцев А.М.* Сетевой подход в законодательных исследованиях: перспективные методы качественного и количественного анализа парламентской деятельности // Политическая наука. – 2021. – №. 4. – С. 31–59. – DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2021.04.02>

И.В. КАЗАКОВ*

ПРОИСХОЖДЕНИЕ И КЛАССИФИКАЦИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ ИДЕОЛОГИЙ: МЕЖДИСЦИПЛИНАРНЫЙ ПОДХОД

Аннотация. Частные случаи столкновения позиций акторов по политическим вопросам восходят к разнице в идеологиях, которым они следуют. В связи с этим при анализе публичной политики было бы полезно относить частные позиции, выражаемые акторами, к общим идеологиям. Однако это затруднено недостатками тех классификаций политических идеологий, которые применяются в современной науке.

Эти классификации сложились исторически, и поэтому их применимость ограничена теми историческими периодами и географическими рамками, для которых они актуальны. Существующие в современной политической науке подходы к идеологии (например, подход М. Фридена), хотя и дают полезные результаты, не позволяют должным образом ответить на вопрос о том, чем объясняется разница между идеологиями различных групп, претендующих на власть. Ответив на этот вопрос, мы получим критерий для научной классификации политических идеологий. В качестве такого критерия в статье предлагаются различия в ценностях, к которым обращаются группы для обоснования своих претензий на власть.

Ценности служат основой для формирования политических идеологий: разница в ценностях групп определяет разницу в их идеологиях. В статье применяется качественная теория ценностей, разработанная антропологами Л. Дюмоном и Дж. Роббинсом. Для каждой частной идеологии предлагается выделять основную

* **Казаков Илья Викторович**, магистр, аспирант департамента политики и управления Факультета социальных наук, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» (Москва, Россия); ассистент кафедры философии и теологии ФГБОУ ВО «Псковский государственный университет» (Псков, Россия), e-mail: i.v.kazakov@list.ru

ценность, на которой она построена, и объединить такие идеологии в типы. В статье выделяется пять основных политических ценностей (родство, знание, сила, собственность, труд) и пять соответствующих им типов идеологий.

Ключевые слова: идеология; ценности; дискурс; власть; типология; классификация; критика.

Для цитирования: Казаков И.В. Происхождение и классификация политических идеологий: междисциплинарный подход // Политическая наука. – 2023. – № 1. – С. 322–337. – DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2023.01.14>

Введение

В последнее время появляется много литературы, посвященной политической поляризации, а также связанным с ней предметам, таким как использование социальных медиа, цифровизация коммуникационных потоков и политическая дезинформация («фейковые новости», «пост-правда» и т.п.) [Tucker et al., 2018]. Считается, что поляризация нарастает [Boxell, Gentzkow, Shapiro, 2022], снижая при этом качество публичной политики [McCarty, 2011]. В основе поляризации лежат *идеологические* различия между группами [Rogowski, Sutherland, 2016]. Усиление идеологических различий связывают с виртуализацией информационного пространства [Garrett, Weeks, Neo, 2016]. Поэтому при изучении публичной политики важно понимать природу и причины идеологических различий. В то же время *идеология* остается в политической науке проблемным полем: несмотря на многочисленные труды, посвященные этому предмету, по-прежнему недостает ясности в концептуализации, страдает эмпирическая полезность понятия [Fagerholm, 2016]. Изучая политический дискурс последнего времени, мы столкнулись с необходимостью классифицировать идеологии по качественному критерию, но не нашли в современной науке инструментария, подходящего для решения этой задачи.

Важно определить, в чем состоит сущность различий между политическими идеологиями, каково их происхождение и как эти различия определяют конкретную политическую повестку. Назрел исследовательский вопрос, без ответа на который затруднителен анализ политического дискурса: чем объясняется разница между идеологиями различных групп, претендующих на власть? Ответ на этот вопрос позволит создать классификацию политических идеологий, полезную для дискурс-анализа.

Проблема классификации идеологий в политической науке

Одна из попыток ответить на этот вопрос – морфологический анализ Майкла Фридена [Freeden, 2013]. Разницу между идеологиями Майкл Фриден объясняет разницей в наборах политических концептов, составляющих внутреннюю структуру идеологий, а также в относительной значимости этих концептов в структуре каждой идеологии. Модель Фридена хорошо объясняет природу различий между идеологиями, но не претендует на объяснение того, чем эти различия, в конечном итоге, обусловлены и мотивированы. Фриден признает три полноценные идеологические семьи: либерализм, консерватизм и социализм, – а все прочие идеологии в его модели считаются паразитарными, т.е. заимствующими ключевые концепты и применяющими их на практике вне связи с другими концептами и без претензий на универсальность. Поскольку центральные концепты для каждой идеологической семьи занимают примерно одни и те же места внутри членов этой семьи, затруднена дифференциация различных идеологий. Мир идеологий в концепции Фридена весьма хаотичен, он постоянно меняется, его изменения ничем явно не предопределены, что затрудняет создание классификации идеологий, пригодной для практических нужд. Три «великие» идеологии, вокруг которых строится анализ Фридена, – либерализм, консерватизм и социализм – были созданы и получили развитие в XIX веке, что затрудняет анализ идеологий в более широком смысле как до появления этих «великих» идеологий, так и в настоящее время, когда их значение снизилось.

Другая попытка – концепция ван Дейка, согласно которой разница между идеологиями объясняется практической необходимостью для каждой группы противопоставить себя другим группам. Согласно определению Тёна ван Дейка, идеология – это основа представлений об обществе, разделяемая членами группы, позволяющая людям как членам группы организовывать набор убеждений о том, что соответствует действительности, что хорошо или плохо, правильно или неправильно *для них*, и действовать в соответствии с этими убеждениями [van Dijk, 1998, p. 8]. Существует бесконечное множество идеологий; у каждой политической группы имеется своя идеология, основным мотивом построения которой служит стремление группы к власти. Центральной для

каждой идеологии является манихейская дихотомия по линии «мы – они». Данная концепция дает много для понимания значения и функций идеологий, но не позволяет выявить природу различий между ними.

Решение вопроса о власти является основным содержанием политики: с этим согласны представители субстанционального, институционального и социологического подходов. Соответственно, основным содержанием политических идеологий должно быть оправдание претензий той или иной группы на власть. Легко заметить, что эти оправдания, приводимые разными группами, отличаются друг от друга в разной мере. Идеология Республиканской партии США отличается от идеологии Демократической партии США сильнее, чем отличаются друг от друга идеологии конкурирующих групп внутри одной партии. Ещё заметнее разница между идеологией, господствующей в США, и идеологией, господствующей в КНР. Иногда разница идеологий настолько сильна, что не оставляет возможности для конструктивной дискуссии между их носителями. В этой связи необходимо понять, от чего зависят сущность и степень различий между политическими идеологиями, и какие именно различия делают невозможным приход сторон к согласию. Ответив на этот вопрос, мы также получим критерий для классификации политических идеологий. Существующие классификации, на наш взгляд, хотя и полезны для решения многих практических задач, но не обладают достаточной объяснительной силой.

Пожалуй, как в науке, так и в более широком дискурсе наиболее популярной классификацией политических идеологий является их разделение на более или менее произвольные категории, сложившиеся исторически и объединенные принципом родства: либерализм, консерватизм, социализм, анархизм, коммунизм, феминизм, национализм и т.д. Классификация по подобным категориям хаотична и не основана на четких критериях, а, следовательно, не отвечает нашим задачам.

Как справедливо отмечает Джеймс Александер [Alexander, 2014], классические труды об идеологии обычно разделяются на главы, названные «Либерализм», «Социализм», «Консерватизм» и т.д., без всякого объяснения, почему автор принял именно такое разделение. Так построены классические работы Фридена [Frieden, 1996], Хейвуда [Heywood, 1998] и Винсента [Vincent,

1992]. Идеология изучается в основном по принципу «собираательства»: мы собираем вместе самые разные исторически сложившиеся категории и «препарируем» их морфологию, что, на наш взгляд, дает весьма слабый объяснительный потенциал. Более амбициозная задача – усомниться в общепринятых допущениях и найти работающий критерий для разделения всего разнообразия идеологий на осмысленные категории, чтобы упорядочить предмет исследования.

Другая исторически сложившаяся классификация идеологий – это разделение на правых и левых. В самом общем виде со времен Великой французской революции «правыми» считаются сторонники сложившихся общественных порядков (или возврата к ушедшим порядкам), тогда как «левыми» – сторонники прогресса. Эндрю Кнапп и Винсент Райт указывают на классовую борьбу как основу для этого разделения: левые добиваются социальной справедливости посредством политики перераспределения благ, тогда как правые защищают частную собственность и капитализм [Knapp, Wright, 2001]. Британский антрополог Родни Нидхэм рассматривал это разделение как базовый и изначально соприсродный человеку способ организации общества [Needham, 1973]. В то же время разделение на правых и левых подвергалось критике как лишенное достаточных концептуальных и фактических оснований¹. Ряд количественных исследований также говорит в пользу его несостоятельности, поскольку в разных странах и общественных группах наблюдаются различные конфигурации политических предпочтений, и противоречия между группами зачастую строятся на иных основаниях, чем традиционно закладываемые в основу лево-правого разделения [Huang, Gui, Sun, 2019]. Разделение на правых и левых меняет свое значение в зависимости от страны, а для многих исторических и современных политических систем оно вовсе не актуально. Некоторые идеологии не вписываются в лево-правый спектр.

Как мы можем видеть, существующие варианты классификации идеологий связаны с существенными проблемами. Позволим себе предположить, что причина этого заключается в отсутст-

¹ Sartwell C. The left-right political spectrum is bogus // The Atlantic. – 2014. – 20.06. – Mode of access: <https://www.theatlantic.com/politics/archive/2014/06/the-left-right-political-spectrum-is-bogus/373139/> (accessed: 12.02.2022).

вии хорошего критерия для типологизации идеологий. Правильно подобранный критерий помог бы классифицировать идеологии всех стран и эпох, что затруднительно при существующим научным инструментарием. Помимо этого, благодаря такому критерию мы могли бы связать воедино вопрос о природе различий между идеологиями и вопрос о том, чем эти различия мотивированы.

Междисциплинарный подход к классификации идеологий

Начнем поиск критерия с обращения к основной функции политических идеологий, которой мы уже касались выше, – функции обоснования претензий группы на власть. Как именно группы обосновывают свои претензии на политическую власть? Можно заметить, что они делают это посредством обращения к общественным *ценностям*. Тён ван Дейк пишет: «Ценности играют центральную роль в построении идеологий. Вместе с идеологиями они являются основой для социальной и культурной оценки реальности» [van Dijk, 1998, p. 74]. Далее, однако, ван Дейк делает упор на (почти) универсальный характер ценностей: «Какими бы ни были идеологические различия между группами, мало у кого из представителей одной культуры будут сильно отличаться системы ценностей – истина, равенство, счастье и т.д., кажется, если не универсально, то преимущественно применяются в качестве критериев для оценки действий и как минимум идеалов, к которым стоит стремиться» [van Dijk, 1998, p. 74]. Не будем с этим спорить, но отметим, что признавая универсальный набор ценностей, можно при этом отдавать предпочтение некоторым из них. Формируя свою идеологию, группа может сфокусировать внимание на важности определенных ценностей в ущерб другим. Во-первых, далеко не все ценности в принципе годятся для прямого обоснования претензий группы на власть. Во-вторых, предпочитаемые группой ценности будут неизбежно зависеть от ее классового, расового, гендерного, профессионального и т.д. состава. Если знать, какие ценности наиболее важны для группы, можно заранее предсказать характеристики той политической идеологии, которую она сформирует.

В политической науке ценности отдельно изучаются преимущественно как количественная категория, поэтому результаты

таких исследований требуют адаптации и интерпретации для применения в дискурсивном подходе. Наиболее распространенные на сегодня исследования – теория базовых человеческих ценностей Шварца [Schwartz, 1992], исследование ценностей Милтона Рокича [Rokeach, 1973], ценностная карта мира Инглхарта-Вельцеля [Haerpfer, Inglehart, Moreno et al., 2020]. Подобные исследования критиковались за более или менее произвольный характер подбора ценностей для составления их списков [Gibbins, Walker, 1993]. Наборы ценностей, которые применяются в количественных исследованиях, обычно взяты непосредственно из результатов анализа данных. Они ориентированы преимущественно на нужды социологии и психологии, а потому не связывают напрямую ценности с идеологиями. Попытка проследить такую связь потребовала бы дополнительных исследований, которые были бы в свою очередь затруднены отсутствием ясности в вопросе классификации идеологий. Что касается тех наборов ценностей, которые упоминают исследователи политических идеологий, то они как правило не опираются ни на качественную теорию, ни на количественный анализ и выглядят случайными.

Разрешить эти затруднения мы можем благодаря применению подходов к ценностям, принятых в антропологии. Большой вклад в качественную теорию ценностей внес антрополог Луи Дюмон, который рассматривал ценности как основу для формирования идеологий. Идеология, согласно Дюмону, может быть описана как иерархическая организация ценностей. В каждой идеологии есть верховная ценность, которая применяется для оценки и организации всех прочих идей и ценностей. Дюмон отмечал, что верховенство той или иной ценности может зависеть от социального контекста [Dumont, 1980, p. 239].

Развивая идеи Дюмона, антрополог Дж. Роббинс [Robbins, 2007, p. 298] предложил концепцию ценностных сфер. Поскольку общественная жизнь разделена на сферы (Макс Вебер выделял политическую, экономическую, религиозную, эстетическую, эротическую и интеллектуальную [Weber, Gerth, Mills, 1946, p. 331]), разные сферы общественной жизни предполагают разные конечные цели, а значит, для каждой сферы можно выделить отдельную верховную ценность, которая будет отличаться от верховных ценностей других сфер.

В рамках данного исследования нас интересует политическая сфера общественной жизни. Следуя концепции Дюмона и Роббинса, мы можем выделить для каждого человеческого сообщества верховную ценность, которая служит основой построения соответствующим сообществом его доминирующей политической идеологии. Эта ценность будет служить в качестве источника, обоснования и оправдания претензий на власть доминирующей в обществе группы. Всё разнообразие политических идеологий можно разделить на родственные группы, каждая из которых объединена общей верховной ценностью.

Можно заметить сходство данной концепции с морфологическим анализом Майкла Фридена: место центрального политического концепта у нас занимает центральная политическая ценность. Новизна нашего подхода заключается в том, что мы, во-первых, связываем различия в природе идеологий с внешним по отношению к идеологиям фактором – с различиями в ценностях, что позволяет избежать логической рекурсии, когда объект определяется внутри самого себя; во-вторых, для каждой идеологии мы считаем возможным выделить одну центральную политическую ценность, а не несколько центральных концептов, находящихся в сложных отношениях друг с другом и затрудняющих классификацию идеологий; в-третьих, мы не разделяем политические идеологии на тотальные и фрагментарные, а их внутреннюю структуру мы считаем производной от практических задач, для решения которых идеология была сформирована.

Мы выделили пять типов политических идеологий, в зависимости от основной ценности, на которой в дискурсе строится обоснование претензий элиты на власть. Чтобы на практике отнести определенную идеологию к тому или иному типу, следует выделить интересующую нас политическую элиту и провести качественный анализ ее дискурса, уделяя основное внимание тем образцам дискурса, в которых содержится обоснование претензий на власть интересующей нас группы в противовес группам конкурирующим.

Типы идеологий приблизительно соответствуют экономическим формациям, принятым в марксистской историографии, а также, в отдельных случаях, типам политических систем (таким как демократия или авторитаризм). Таким образом, мы связываем воедино идейный и практический аспекты политики.

Как пишет Майкл Фриден, «представление о том, что человеческое мышление отражает социально-экономические практики, в настоящее время практически трюизм, хотя и не всегда в специфической марксистской одежде, которая связывает идеологию с капиталистическим способом производства и его материальными противоречиями» [Freeden, 1996, p. 14]. Карл Маркс разделял докапиталистические экономические формации [Hobsbawm, Marx, 1964] на две крупные категории: доклассовые, куда входят различные варианты первобытных обществ, и классовые, куда входят античность, феодализм и некоторые другие (например азиатский способ производства). Различные классовые докапиталистические экономические формации, согласно Марксу, суть лишь разные пути перехода от первобытного коммунизма к капитализму, между ними нет преемственности.

Поскольку мы берем на вооружение определение идеологии ван Дейка, то историю идеологий мы отсчитываем не с 1789 г., как это делают некоторые исследователи, а с самой зари человечества, с того момента, когда впервые возник вопрос о власти. Мы считаем возможность для такого расширения поля потенциальных исследований одним из преимуществ предлагаемого подхода.

Первые три типа политических идеологий берут начало в глубокой древности, в первобытном обществе, чему мы находим многочисленные подтверждения в полевых исследованиях антропологов (например, антрополог С.Н. Эйзенштадт выделял соответствующие типы распределения власти в первобытных сообществах [Eisenstadt, 1959]). В марксистской историографии им соответствуют докапиталистические формации. Но ошибкой было бы считать, что в наше время эти идеологии полностью исчезли, ситуативно и локально они по-прежнему играют доминирующую роль. Четвертый и пятый типы получают развитие только в Новое и Новейшее время, в марксистской историографии им соответствуют капитализм и социализм. Мы дали некоторым типам идеологий оригинальные названия.

Первый тип политических идеологий – *семейно-родовые*. Основная ценность, на которой они основаны, – родство. На основе семейно-родовых идеологий решается вопрос о власти в некоторых семьях, кланах, племенах и родовых общинах. Как пишет антрополог А.Ф. Робертсон, «Первобытное общество <...> скреплено <...> отношениями воспроизводства. Социальные антрополо-

ги свели воедино логику происхождения и брака, которые, по-видимому, дают этим сообществам их единство. Например, простого правила “считай, что ты ребенок своего отца, а не матери” было достаточно, чтобы разделить население на конфликтующие роды и сформировать у людей политические идентичности» [Robertson, 2001]. На основании таких идеологий решается вопрос о власти и собственности внутри правящих династий в монархических государствах. Проявлениями семейно-родовых идеологий можно считать такие явления, как политические династии и nepoтизм. Но действие подобных идеологий, как правило, ограничено сообществом, объединенным родством, и не выходит далеко за его пределы.

Второй тип политических идеологий – *логократические* (от греч. λόγος (логос) – “слово” и κράτος (кратос) – “править”). Основная ценность, на которой они основаны, – знание. В логократических системах политическая элита обосновывает свою власть тем, что именно она обладает истинным знанием о реальности. О логократической идеологии можно говорить тогда, когда власть старейшины племени обосновывается не его старшинством, а накопленными знаниями и опытом. При этом более компетентный член племени может получить власть в обход старшего родственника. В дальнейшем, с развитием религии, подобной властью пользуется духовенство, поскольку оно обладает знаниями о трансцендентной стороне бытия. Современные примеры логократий – теократические государства Ватикан, Афганистан или террористические группировки, такие как Аль-Каида и ИГИЛ (запрещены в РФ)¹. К этой категории относится, помимо прочих идеологий, энвайронментализм: центральным здесь является знание об экологическом кризисе и о путях его преодоления.

Третий тип политических идеологий – *стратократические* (от греч. Στρατός – «армия», «войско» и κράτος – «господство», «власть»). Основная ценность, на которой они основаны, – сила. В стратократических политических системах правящий класс использует силу для обоснования своей власти. Исторически сила

¹ Единый федеральный список организаций, в том числе иностранных и международных организаций, признанных в соответствии с законодательством Российской Федерации террористическими. – Режим доступа: <http://nac.gov.ru/terroristicheskie-i-ekstremistskie-organizacii-i-materialy.html> (дата посещения: 06.12.2022).

как ценность становилась все более важна по мере того, как возрастала роль воинского сословия. На протяжении всей античной и средневековой истории государства являлись преимущественно стратократическими. Сегодня такими во многом остаются авторитарные государства (по определению Х. Линца [Linz, 1997]). Эти идеологии увеличивают свое значение при авторитарном повороте в современных государствах, когда правящий класс вынужден опираться на грубую силу.

Четвертый тип политических идеологий – *проприетарные*. Основная ценность, на которой они основаны, – собственность. В проприетарных политических системах правящий класс использует главным образом собственность для достижения и удержания власти. Этот тип идеологий стал вытеснять стратократию по мере того, как собственники все менее нуждались в грубой силе для защиты своего имущества, а военное сословие теряло властные позиции. Государства одно за другим вставали на защиту принципа неприкосновенности частной собственности, что было закреплено по итогам буржуазных революций (нидерландской 1566 г., английской 1640 г., американской 1765 г., французской 1789 г.). Государства с господством идеологии собственников существовали и раньше (например, Венецианская и Генуэзская республики), но именно с буржуазных революций Нового времени начинается победное шествие проприетарных идеологий по планете. Этому типу политических идеологий близка современная демократия (например, в понимании Йозефа Шумпетера [Schumpeter, 2003]).

Пятый тип политических идеологий – *трудовые*. Основная ценность, на которой они основаны, – труд. В развитых политических системах возрастает роль трудящихся классов, которые своим трудом (прямым и непосредственным участием в производстве материальных благ) обосновывают свое право на власть. Этот тип идеологий вначале получает распространение в трудящихся массах, затем их представители начинают политическую борьбу с целью распространить свою идеологию на все общество или хотя бы улучшить свое положение в нем. Трудовые идеологии существовали с древнейших времен (например, они направляли восстания рабов и крестьянские движения), но только в XX в. стали появляться государства, в которых та или иная форма этих идеологий занимает доминирующее положение. К этой категории относятся, помимо прочих идеологий, варианты феминизма: право женщин

на власть обосновывается их принадлежностью к числу трудящихся; феминизм получил развитие в результате промышленной революции и массового привлечения женщин к работе на фабриках.

Мы описали идеальные типы идеологий. На практике при обосновании своих претензий на власть элита может транслировать смешанные сигналы, особенно если она имеет смешанный классовый (сословный, профессиональный и т.д.) состав и желает опереться на разные слои общества. Тем не менее в большинстве случаев при анализе дискурса мы считаем возможным выделить доминирующую политическую ценность для каждой интересующей нас группы. Разделение на типы мы считаем полезным для сравнительного дискурс-анализа, где различия между этими типами и значение этих различий можно показать более наглядно, но такого рода эмпирическое исследование выходит за рамки настоящей статьи.

Заключение

Предложенная классификация идеологий, основанная на центральной для каждой идеологии ценности, позволяет лучше понять причины и природу идеологических конфликтов. Мы можем теперь возвести причины недопониманий между эпистемическими сообществами к фундаментальной разнице в типах идеологий, которым они следуют. Когда сталкиваются друг с другом в конкурентной борьбе идеологии одного типа, у их представителей еще есть пространство для споров и дискуссий, поскольку они разделяют одну центральную ценность. Но если политические ценности принципиально различны (например политическая партия следует проприетарной идеологии, а журналистское сообщество – логократической), исчезает сам предмет дискуссии, становится невозможно преодолеть стену взаимного непонимания и отчуждения. Стороны больше не спорят, а обвиняют друг друга во лжи: это уже не строго идеологический конфликт, а более фундаментальный, эпистемический, который требует других подходов к своему разрешению.

Мы полагаем, что принципиальные конфликты последнего времени носят именно такой характер: идеологии разных типов сталкиваются друг с другом. Например, в США, где проблема по-

литической поляризации стоит особенно остро [Boxell, Gentzkow, Shapiro, 2022], для одной из сторон основной политической ценностью является собственность (часто заменяемая эвфемизмом «свобода»; к этому тяготеют, например, республиканцы), для другой – знание («факты»; к этому в большей степени тяготеют демократы). Другое важное размежевание – между политиками и журналистами, оно подчеркивается в исследованиях эпистемических сообществ [Vähämaa, West, 2015]. Здесь можно заметить, что политики, независимо от партии, больше тяготеют к проприетарному типу, а журналисты – к логократическому. Тем не менее разница в типах идеологии оказывается важнее, чем разница в партийной или профессиональной принадлежности. Поэтому представителей одного типа идеологии можно найти в разных партиях и в разных профессиях: среди республиканцев и демократов, среди политиков и журналистов. Этим объясняются случаи, когда по обе стороны баррикад можно обнаружить как либералов, так и консерваторов. Представители обеих сторон стремятся представить себя защитниками основной ценности, «владение» которой дает им право на власть, вокруг которой они выстраивают свою идеологию. В этом преимущество предлагаемой типологии: она подчеркивает расколы, которые плохо улавливаются при применении других подходов.

Предлагаемая модель имеет и другие преимущества. Она позволяет понять причины различий между идеологиями, возводя их к различиям в ценностях претендующих на власть групп, которые в свою очередь восходят к различиям в их жизненных интересах. Ранее исследователи (например, М. Фриден) ограничивались изучением природы идеологических различий, не связывая эти различия с каким-либо внешним фактором, их определяющим. Такой подход, хотя и дает богатые результаты, не позволяет создать рабочую научную классификацию идеологий и вынуждает нас пользоваться исторически сложившимися классификациями, что связано с методологическими проблемами (политико-прикладной характер этих классификаций, их нормативная направленность и невозможность распространить их на множество «нетипичных» случаев). Предлагаемая типология подчеркивает расколы, выходящие на передний план в эпоху цифровизации коммуникационных потоков и виртуализации информационного пространства, которые плохо улавливаются при применении устоявшихся подходов к идеологии. Другие исследователи (например ван Дейк)

объясняют идеологические конфликты через обращение к функциям идеологий как инструментария борьбы за власть, но поскольку функции у всех идеологий сходны, мы снова сталкиваемся с затруднениями при попытке внести порядок в бесконечное множество идеологий. Ценностный критерий типологизации идеологий расширяет возможности качественного анализа дискурса. В то же время предлагаемая модель нуждается в эмпирическом подтверждении, требующем отдельного исследования.

I.V. Kazakov*

**The origins and classification of ideologies:
a multidisciplinary approach**

Abstract. Particular cases of disputes between actors on political issues can be traced to the differences in the ideologies they follow. In this regard, analyzing political discourse, it would be useful to attribute individual positions expressed by actors to their ideologies. However, in practice this proves to be difficult due to the shortcomings of the classifications of political ideologies used in modern science. These classifications have developed historically, and therefore their applicability is limited to those historical periods and geographical boundaries for which they are relevant. Although the approaches to ideology existing in modern political science (e.g. the approach of M. Frieden), give useful results, they do not properly answer the question of what explains the difference between the ideologies of various groups with claims to power. By answering this question, we get a criterion for a scientific typology of political ideologies. As such a criterion, this article proposes the difference in values that various groups use to justify their claims to power. Values serve as the basis for the construction of political ideologies, and the difference in values of various groups determines the difference in their ideologies. In the article, the qualitative theory of values developed by anthropologists (L. Dumont, J. Robbins) is used. For every private ideology, it is proposed to determine the core value upon which it is constructed. Ideologies that share the same core value are proposed to be grouped into types. The article identifies five possible core political values (kinship, knowledge, power, property, labor) and five corresponding types of ideologies.

Keywords: ideology; values; discourse; power; typology; classification; critique.

For citation: Kazakov I.V. The Origins and classification of ideologies: a multidisciplinary approach. *Political science (RU)*. 2023, N 1, P. 322–337. DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2023.01.14>

* **Kazakov Ilya**, HSE University (Moscow, Russia); Pskov State University (Pskov, Russia), e-mail: i.v.kazakov@list.ru

References

- Alexander J. The major ideologies of liberalism, socialism and conservatism. *Political studies*. 2014, Vol. 63, N 5, P. 980–994. DOI: <https://doi.org/10.1111/1467-9248.12136>
- Boxell L., Gentzkow M., Shapiro J.M. Cross-country trends in affective polarization. *The review of economics and statistics*. 2022, P. 1–60. DOI: https://doi.org/10.1162/rest_a_01160
- Dumont L. *Homo hierarchicus: the caste system and its implications*. Chicago: university press, 1980, 488 p.
- Eisenstadt S.N. Primitive political systems: a preliminary comparative analysis. *American anthropologist*. 1959, Vol. 61, P. 200–220. DOI: <https://doi.org/10.1525/aa.1959.61.2.02a00020B>
- Fagerholm A. Ideology: a proposal for a conceptual typology. *Social science information*. 2016, Vol. 55, N 2, P. 137–160. DOI: <https://doi.org/10.1177/0539018416629229>
- Freeden M. *Ideologies and political theory: a conceptual approach*. Oxford: Clarendon press; New York: Oxford university press, 1996, 592 p.
- Freeden M. The morphological analysis of ideology. In: Freeden M., Stears M. (eds). *Oxford handbook of political ideologies*. Oxford: Oxford university press, 2013, P. 115–137. DOI: <https://doi.org/10.1093/oxfordhpb/9780199585977.013.0034>
- Garrett R.K., Weeks B.E., Neo R.L. Driving a wedge between evidence and beliefs: how online ideological news exposure promotes political misperceptions. *Journal of computer mediated communication*. 2016, Vol. 21, N 5, P. 331–348. DOI: <https://doi.org/10.1111/jcc4.12164>
- Gibbins K., Walker I. Multiple interpretations of the Rokeach value survey. *Journal of social psychology*. 1993, Vol. 133, N 6, P. 797–805. DOI: <https://doi.org/10.1080/00224545.1993.9713941>
- Haerpfer C., Inglehart R., Moreno A., Welzel C., Kizilova K., Diez-Medrano J., Lagos M., Norris P., Ponarin E., Puranen B. (eds). *World Values survey: round seven – country-pooled datafile*. Madrid, Spain; Vienna, Austria: JD Systems Institute; WWSA Secretariat, 2020. DOI: <https://www.doi.org/10.14281/18241.1>
- Heywood A. *Political ideologies: an introduction*. London: Macmillan press, 1998, 364 p.
- Hobsbawm E.J., Marx K. *Pre-capitalist economic formations*. New York: International Publishers, 1964, 153 p.
- Huang R., Gui Y., Sun X. Beyond the left-right spectrum: a typological analysis of ideologies in China's Weibo Space. *Journal of contemporary china*. 2019, Vol. 28, P. 831–847. DOI: <https://doi.org/10.1080/10670564.2019.1580423>
- Knapp A., Wright V. *The government and politics of France*. New York: Routledge, 2001, 480 p. DOI: <https://doi.org/10.4324/9780203402603>
- Linz J.J. Totalitarianism and authoritarianism: my recollections on the development of comparative politics. In: Söllner A., Walkenhaus R., Wieland K. (eds). *Totalitarismus*. Berlin: Akademie Verlag, 1997, P. 141–157. DOI: <https://doi.org/10.1515/9783050073798.141>
- Mccarty N. Chapter nine. The policy effects of political polarization. In: Pierson P., Skocpol T. (eds). *The Transformation of American politics: activist government and*

- the rise of conservatism*. Princeton: Princeton university press, 2011, P. 223–255. DOI: <https://doi.org/10.1515/9781400837502-013>
- Needham R. *Right and left: Essays on dual symbolic classification*. Chicago, London: University of Chicago press, 1973, 449 p. DOI: <https://doi.org/10.1017/s0041977x00052800>
- Robbins J. Between reproduction and freedom: morality, value, and radical cultural change. *Ethnos*. 2007, Vol. 72, N 3, P. 293–314.
- Robertson A.F. Primitive Society. In: *International encyclopedia of the social & behavioral sciences*, Pergamon. 2001, P. 12046–12050. DOI: <https://doi.org/10.1016/B0-08-043076-7/00944-X>
- Rogowski J.C., Sutherland J.L. How ideology fuels affective polarization. *Political behavior*. 2016, Vol. 38, N 2, P. 485–508. DOI: <https://doi.org/10.1007/s11109-015-9323-7>
- Rokeach M. *The nature of human values*. New York: Free Press, 1973, 438 p.
- Sartwell C. The left-right political spectrum is bogus. *The Atlantic*. 20.06.2014. Mode of access: <https://www.theatlantic.com/politics/archive/2014/06/the-left-right-political-spectrum-is-bogus/373139/> (accessed: 12.02.2022)
- Schumpeter J.A. *Capitalism, socialism, and democracy*. London, New York: Routledge, 2003, 460 p.
- Schwartz Sh.H. Universals in the content and structure of values: theoretical advances and empirical tests in 20 countries. *Advances in experimental social psychology*. 1992, Vol. 25, P. 1–65. DOI: [https://doi.org/10.1016/s0065-2601\(08\)60281-6](https://doi.org/10.1016/s0065-2601(08)60281-6)
- Tucker J.A., Guess A., Barbera P., Vaccari C., Siegel A., Siegel A., Sanovich S., Stukal D., Nyhan B. Social media, political polarization, and political disinformation: a review of the scientific literature. *SSRN*. March 19, 2018. DOI: <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3144139>
- van Dijk T.A. *Ideology: a multidisciplinary approach*. London: SAGE Publications, 1998, 390 p. DOI: 10.4135/9781446217856
- Vähämaa M., West M.D. «They say one thing and mean another» how differences in in-group understandings of key goals shape political knowledge. *Nordicom review*. 2015, Vol. 36, N 1, P. 19–34. DOI: <http://dx.doi.org/10.1515/nor-2015-0003>
- Vincent A. *Modern political ideologies*. Oxford: Blackwell, 1992, 310 p.
- Weber M., Gerth H.H., Mills C.W. *From Max Weber: essays in sociology*. New York: Oxford university press, 1946, 490 p.

С КНИЖНОЙ ПОЛКИ

С.В. РАСТОРГУЕВ*

**ПЕРЕОСМЫСЛЕНИЕ ГИБРИДОЛОГИИ:
ПАТРОНАЛЬНАЯ АВТОКРАТИЯ В ФОКУСЕ
ПОЛИТОЛОГИЧЕСКОГО АНАЛИЗА
(РЕЦЕНЗИЯ)¹**

Рецензия на монографию:

**Мадьяр Б., Мадлович Б. Посткоммунистические режимы.
Концептуальная структура / пер. с англ. Ю. Игнатьевой;
под ред. А. Решетникова. – М.: Новое литературное обозрение,
2022. – Т. 1. – 744 с.; Т. 2. – 888 с.**

Для цитирования: *Расторгуев С.В. Переосмысление гибридологии: патрональная автократия в фокусе политологического анализа (Рецензия) // Политическая наука. – 2023. – № 1. – С. 338–352. – DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2023.01.15>*

Авторы книги – стипендиаты Научно-исследовательского экономического института в Будапеште, а также Центрально-

* **Расторгуев Сергей Викторович**, доктор политических наук, доцент, профессор Департамента политологии факультета социальных наук и массовых коммуникаций, Финансовый университет при Правительстве РФ (Москва, Россия), e-mail: srastorguev@fa.ru

¹ Статья подготовлена по результатам исследований, выполненных за счет бюджетных средств по государственному заданию Финуниверситета

© Расторгуев С.В., 2023

DOI: [10.31249/poln/2023.01.15](https://doi.org/10.31249/poln/2023.01.15)

Европейского университета – вуза, созданного на деньги Дж. Сороса. ЦЕУ специализируется прежде всего на изучении социальных и гуманитарных наук, располагает значительными библиотечными и архивными фондами, в частности – коллекциями документов об истории посткоммунистических стран. Балинт Мадьяр является не только исследователем посткоммунистических режимов с докторской степенью по политической экономии, но и известным политиком – партийным деятелем, депутатом парламента (1990–2010) и министром образования Венгрии (1996–1998; 2002–2006). Балинт Мадлович на 41 год моложе своего коллеги, он имеет степень магистра политологии и работает в должности младшего научного сотрудника Института демократии ЦЕУ.

Весьма примечательны форматы структурирования и продвижения книги. С одной стороны, работа «Посткоммунистические режимы: концептуальная структура» является фундированной монографией, посвященной теоретическому осмыслению современного состояния гибридологии – она пришла на смену транзитологии по мере понимания того, что не существует линейного и неизбежного процесса перехода к западному варианту демократии. В качестве концептуальных образцов для теоретизирования сами авторы указали работы М. Вебера, Я. Корнаи, Г. Хейла [Вебер, 2016; Корнаи, 2000; Hale, 2015]. Примеры наиболее подробно разобранных венгерских кейсов заимствованы из предыдущих работ авторов. Также широко используются коллективные работы ЦЕУ «Двадцать пять аспектов посткоммунистического мафиозного государства» и «Жесткие структуры: переосмысляя посткоммунистические режимы» [Magyar, 2019].

С другой стороны, монография претендует и на статус учебного пособия. На трехязычном сайте книги¹ (английский, русский, венгерский) представлена полная версия на английском языке, учебные материалы в форме презентаций по основным разделам (на трех языках), 3-D модель «Траектория посткоммунистических режимов» для учебных занятий, словарь и навигатор на 700 терминов, отклики на работы авторов, материалы с видеохостинга YouTube. Практически на каждой странице жирным шрифтом выделяются ключевые слова, имеется много схем и таблиц.

¹ Посткоммунистические режимы. – Режим доступа: <https://www.postcommunistregimes.com> (дата посещения: 10.10.2022).

Оригинальная работа на английском языке, вышедшая в издательстве *CEU Press* (Будапешт, Нью-Йорк) в 2020 г., содержит 840 страниц, русский перевод Ю. Игнатьева (2022) в двух томах занимает 1632 с. (здесь крупнее шрифт для улучшения восприятия текста, что свойственно учебной литературе).

В первой главе «Жесткие структуры» авторы опираются на разработанную ранее концепцию Б. Мадьяра, представленную в одноименной монографии. Ее суть заключается в следующем. Вслед за К. Оффе общество делится на три сферы – политическую, рыночную и общинную, каждая из которых имеет свой критерий качества – легальность, прибыльность, общие ценности и мораль, а также своих акторов и свои институты [Offe, 2000]. В идеальном типе сферы автономны (либеральная демократия), но акторы определенной сферы могут осуществлять экспансию в другие сферы, неформальным образом внедряясь и контролируя их формальные институты (гибридные режимы). Режим в терминологии Д. Норта определяется как набор основных формальных и неформальных правил игры, структурирующих поведение акторов. Если в стране существовала докоммунистическая традиция относительной автономии трех сфер («эффект колеи»), то при реформировании ей проще приблизиться к западной модели, и наоборот. Царская Россия вслед за Дж. Хоскингом и В. Шляпентохом характеризуется как феодальное общество незападного типа с доминированием неформальных личных отношений [Hosking, 2000; Shlapentokh, Woods, 2007]. Симбиоз политики и рынка приводит к образованию хорошо известного российским исследователям феномену «власть-собственность»; в понимании этого концепта авторы используют материал А. Рябова в монографии «Жесткие структуры», отсылающий к работам И. Бережного и В. Вольчика [Бережной, Вольчик, 2008; Ryabov, 2019].

Вслед за Я. Корнаи основой коммунистического режима признается феномен «партия-государство», который обусловил доминирование государственной собственности и формирование номенклатуры. Важность неформальных связей в советской номенклатуре отсылает к работам профессора Университетского колледжа Лондона А. Леденевой. Она написала предисловие не только к русскому, но и английскому изданию рецензируемой монографии; на восемь работ А. Леденевой дается около 50 ссылок, что свидетельствует о значимости концепций данного автора в по-

нимании исследуемого предмета. Для сравнения наиболее цитируемыми авторами являются Г. Хейл (104 ссылки на шесть работ), Я. Корнаи (72 ссылки на 14 работ), а на долю таких авторитетов как М. Вебер приходится лишь 33 ссылки на четыре работы, Д. Норт – 25 ссылок на четыре работы.

После крушения коммунизма в ряде стран сохранились или сложились заново неформальные патрональные сети, поддерживающие отношения «власть-собственность» с неформально институционализированной коррупцией. Президентская республика, сильная традиция патронализма и слабое влияние стран Запада способствовали формированию однопиримидальной доминирующей сети, а парламентская республика, относительно невысокий уровень патронализма и сильное влияние стран Запада сформировали конкурирующие сети.

В завершении первой главы авторы расширяют классификацию трех идеальных типов Я. Корнаи (демократии, автократии, диктатуры) за счет критерия уровня патернализма до шести идеальных типов: либеральная демократия (Эстония, Чехия), патрональная демократия (Украина, Молдова), консервативная автократия (Польша), патрональная автократия (Россия, Венгрия), коммунистическая диктатура (Северная Корея), диктатура с использованием рынка (Китай).

В главе «Государство» производится классификация института государства в трех политических режимах, которая базируется на идеях Д. Норта и Г. Хейла. *Либеральные демократии* основаны на конкуренции элит, непатрональных сетях, формальных институтах, приоритете общественных интересов; тип государства – конституционное. *Патрональные автократии* характеризуются неформальной патрональной сетью, приоритетом интересов элит, доминированием одной сети и неформальных институтов; для типа государства используются разнообразные синонимы – мафиозное / клановое / неопатримониальное / хищническое. *Коммунистическая диктатура* основана на бюрократической патрональной сети номенклатуры, формальных институтах, приоритете идеологии; тип государства – партия-государство. Российский кейс доминирующей патрональной сети представлен на основе работ американского экономиста С. Маркуса и российско-американского экономиста К. Сонины [Markus, 2017; Lamberova, Sonin, 2018]. Максимизация интересов элит предполагает систем-

ную коррупцию, корпоративное рейдерство, модель «грабящей руки» – для либеральной демократии эти явления, по мнению авторов, не представляются значимыми.

В третьей главе «Акторы» дается сравнительная характеристика субъектов политико-экономических процессов в трех режимах. Наибольший интерес представляют характеристики акторов патрональных автократий. Распоряжающийся верховный патрон находится в окружении двора из приемной политической семьи [Judah, 2014; Kryshantovskaya, White, 2005]. Авторы доказывают, что приемная политическая семья не является классом в понимании М. Вебера и К. Маркса, а также номенклатурой в понимании классика М. Восленского и политолога ВШЭ Н. Петрова [Petrov, 2019]. Авторы вводят термин «полигарх» для обозначения высокопоставленного политика, который за счет доступа к власти приобретает значительные экономические ресурсы. Наряду с полигархами выделяются политические подставные лица, полностью зависимые от патрона клиенты. В интересах приемной политической сети действует «рука патрона», который описывается неформальным термином «smotryashchiy» (описывая механизм покровительства и защиты в приемной политической семье, авторы используют термин «krysha»), ниже в иерархии стоят патрональные служащие, ориентированные не на организацию, а на прямого начальника. По принципу лояльности формируется партия патрона, которая не обладает реальными полномочиями и выполняет функцию «приводного ремня» (*Transmission-belt party*). Авторы представляют детальную классификацию оппозиционных партий с «говорящими» категориями: маргинализованная, прирученная, абсорбированная, фейковая. В качестве примеров приводятся партии России и Венгрии как двух представителей патрональной автократии.

В качестве основных экономических акторов выделяются олигархи (основатели патрональной сети или принятые в семью), имеющие политическое влияние благодаря владению экономическими активами и членству в патрональной сети, бенефициары приватизации и государственных контрактов. Внесетевые олигархи попадают в категории покорившихся, попутчиков, конкурентов, ренегатов, устраненных. На основе концепции А. Хиршмана «голос–выход–верность» в трудах С. Маркуса и экономиста НИУ ВШЭ А. Яковлева приводится набор стратегий российских оли-

гархов [Markus, 2017; Yakovlev, 2006]. Вместо граждан в патрональных автократиях, по мнению авторов книги, действуют клиенты, опасющиеся пользоваться формально предоставленными правами. Среди НКО наиболее влиятельными являются «организованные государством НеГосударственные организации» (GONGO) [Naim, 2009]. В целом в патрональных автократиях большая часть политического поля монополизирована патрональной сетью, а относительную автономию сохраняют отдельные элементы экономического, культурного, информационного полей и несистемная оппозиция. Российские кейсы взяты из работ А. Леденевой [Ledeneva, 2013].

В обзоре главы «Политика» также целесообразно сконцентрироваться на характеристиках патрональной автократии. Политическая элита такого режима, в отличие от либеральной демократии, активно использует популизм, критика которого приравнивается к критике народа и нации – при этом популизм является не идеологией, а инструментом легитимации. Российский опыт представлен работами профессора ВШЭ Б. Макаренко и программной статьей В. Суркова «Долгое государство Путина» [Макаренко, 2017].

Основываясь на классификации четырех прав СМИ М. Харати (право знать, говорить, выбирать, взаимодействовать онлайн), на работах профессора МГУ Е. Вартановой и журналиста Б. Джуды доказывается, что режимы России и Венгрии «нейтрализовали права СМИ» [Vartanova, 2011; Judah, 2014]. Лоббизм в либеральной демократии связан с группой интересов и направлен на законодательную деятельность, лоббизм в патрональной автократии связан с патрональной сетью (ее авторы не считают группой интересов) и направлен на членов двора патрона.

Авторы солидаризируются с Г. Хейлом, который выделил функции манипулируемых выборов в автократиях – плебисцит как выражение лояльности, легитимация формальных политических позиций в патрональной сети, стабилизация режима, легитимация режима в целом. Патрональная политика нацелена на личное обогащение элит, публичная политика ориентируется на общественные интересы в форме определенной идеологии, но без монополизации власти, а силовая (коммунистическая) политика предполагает реализацию идеологии с помощью монопольной власти партии-государства.

Приводится типология дискреционного правотворчества и выборочного правоприменения в зависимости от лояльности акторов патрональной сети. Авторы вводят дефиницию «равенство после закона», оно означает равное правоприменение. Оно свойственно только демократиям, в автократиях и диктатурах практикуется «неравенство после закона». Играя словами, авторы обыгрывают выражение «власть закона» и «закон власти».

Компромат на политических оппонентов присутствует в каждом режиме, но в автократиях он концентрируется в руках патрона, который может не только собирать, но и создавать компромат – оппозиционеры формально наказываются не за публичную деятельность, а по уголовным статьям. Авторы также утверждают, что патрон собирает компромат на своих клиентов для контроля их поведения. Анализируя функции институтов государственного принуждения в демократиях и автократиях (белое, серое, черное принуждение в зависимости от легальности), авторы полностью отказывают правоохранителям, спецслужбам, налоговым органам автократий в выполнении общественно полезных функций, что вряд ли доказуемо эмпирически.

Феномен цветных революций авторы связывают с противостоянием двух типов патрональных режимов: мультипирамидальной патрональной демократии и монопирамидальной патрональной автократии. Когда первый подтип режима сталкивается с угрозой второго, то незаинтересованные акторы организуют протесты (Украина, Кыргызстан, Грузия, Армения). В устойчивых патрональных автократиях, представленных Россией, Беларусью и Азербайджаном, попытки установить патрональную демократию потерпели неудачу. Важными ресурсами патрональных автократий определены единство ветвей власти и неразвитость гражданского общества. Обращаясь к упомянутой концепции А. Хиршмана, в патрональных автократиях потенциальный голос конвертируется в принудительную лояльность. Отсылая к работе Т. Шеллинга по теории игр в части стратегии приверженности (обязательства), авторы показывают, что верховный патрон может показать оппонентам и клиентам готовность идти на крайние меры в ущерб себе [Schelling, 2007]. Вера в способность верховного патрона реально наказать за нелояльность укрепляет режим, с ослаблением веры патрональная сеть начинает распадаться. В патрональной автократии неизбежна проблема преемника, провоцирующая конфликт

внутри сети и рассматриваемая как окно возможностей для трансформации в патрональную демократию. Однако приведенные кейсы Азербайджана, Казахстана, Узбекистана вряд ли подтверждают использование окна возможностей.

В главе «Экономика» авторы предлагают свою модель реляционной (неформальной) экономики для посткоммунистических стран, которая ставит под сомнение роль государства как регулятора «провалов рынка» и обладает, по мнению авторов, большей объяснительной силой, чем поведенческие и институциональные модели. Авторская модель, основанная в частности на концепции политического капитализма Р. Холкомба, презентуется как политический анализ экономических процессов, что отличает ее от теории общественного выбора, предлагающей экономический анализ политики [Holcombe, 2018].

В отличие от добровольного горизонтального сотрудничества экономической и политической элиты в модели политического капитализма, в реляционной экономике преобладают вертикальные и принудительные отношения под руководством политической элиты (патрональной сети), происходит формирование «криминально-государственной модели». Завышение цен при госзакупках рассматривается как один из механизмов реляционной модели, наряду с изъятием активов у не вошедших в патрональную сеть (или провинившихся) предпринимателей, получением монопольной ренты. Экспансия патрональной сети в экономику создает широкий круг стейкхолдеров, заинтересованных в сохранении режима, в то время как контрольные механизмы работают только против не включенных в сеть акторов.

Происходит процесс патронализации собственности, когда сеть неформально присваивает часть «эндогенных имущественных прав», в терминологии Э. Шлэгер – Э. Остром, на формально частную собственность, перераспределение принимает форму рейдерства. Российские практики корпоративного рейдерства заимствованы из работ экономиста Стокгольмского университета И. Викторова, исследователя Европейского университета в Петербурге В. Волкова, исследователя университета Боулинг Грин (Огайо) Л. Черных [Viktorov, 2019; Volkov, 2002; Chernykh, 2011]. Немаловажно замечание авторов о том, что конечным собственником всего имущества страны является верховный патрон, а узнать, кто был реальным собственником актива, можно только после смерти владельца по разделении наследства.

С опорой на теорию хищничества государства экономиста парижского университета М. Вахаби приводятся стадии «охоты» на активы бизнесменов, а на основе данных С. Маркуса определяется дисконт принудительно выкупаемых активов в 80–90% [Vahabi, 2015; Markus, 2015]. Авторы указывают признаки подставных и трофейных компаний: быстрый рост, синхронизация не с экономическими, а политическими циклами, перекладывание исполнения выигранных тендеров на субподрядчиков, размер прибыли и дивидендов выше среднеотраслевых. Представляется интересным провести анализ компаний по указанным параметрам. Значительная доля теневого сектора России объясняется адаптивной стратегией фирм к хищническому государству – на основе работ Г. Явлинского и А. Леденовой [Ledeneva, 2006; Yavlinsky, 2013].

В главе «Общество» анализируются общественные сети и идеология в трех политических режимах. Авторы выдвигают спорное суждение, что при трансформации посткоммунистических режимов в патрональную автократию менялись прежде всего элиты, а не граждане. Приводимые самими авторами данные о составе новых элит показывают значительную преемственность с коммунистическими режимами, при том, что в обществе происходили революционные статусные перемены. Вслед за Д. Нормом констатируется факт, что в порядке ограниченного доступа подъем по социальной лестнице принимает форму дискреционного подарка патрональной сети.

Патрональная автократия не препятствует эмиграции не встроенных в сеть активистов, так как это снижает конфликтность внутри системы. Граждане патрональных автократий названы клиентами, зависимыми от ресурсов правящей элиты и испытывающими экзистенциальную угрозу лишиться точки доступа к ресурсам. Неравенство объясняется не рыночным распределением доходов, а занимаемым местом в монопирамиде патрональной сети и величиной предоставляемых патроном ресурсов, что отсылает к не упоминаемой в данной книге теории О.Э. Бессоновой «сдача-раздача» [Бессонова, 2015]. Данные по российским кейсам патрон-клиентских отношений с бюджетниками и бизнесом взяты из работы сотрудника германского *think tank* Фонда науки и политики Д. Минзарари [Minzarari, 2019].

Средний класс осмысливается в феодальных терминах «служилого дворянства» (интеллектуалы), идентифицирующего

себя с режимом вследствие получения материальных выгод, и «придворных поставщиков» (бизнесмены, сотрудники государственных холдингов). Высокопоставленные клиенты представлены олигархами и «лояльной бюрократической олигархией», по терминологии А. Политковской [Politkovskaya, 2009]. Массовую поддержку патрональной автократии авторы объясняют, исходя из концепции защиты от экзистенциальной тревоги П. Тиллиха и онтологической безопасности Э. Гидденса [Weems, 2004; Giddens, 1991]. Стабильность патрональной автократии поддерживается угрозами ненасильственного характера и популистской идеологией.

Вслед за евразийским мыслителем А. Дугиным авторы выделили три сообщества, дающие сильную идентичность, которые используют популисты – конфессиональное, этническое, семейное [Дугин, 2012]. При этом ценности и идентичности получают новую интерпретацию, в сообщества включаются только лояльные элементы, а оппозиционерам отказано в праве находиться в группе «Мы»; нация приравнивается к приемной политической семье со всеми ее клиентами.

В седьмой главе «Режимы» авторы дают определение и графическое изображение шести режимов на основе следующих переменных: патрональность управления, формальность институтов, функции правящей партии, доминирующий экономический механизм, коррупция, идеология, ограниченность власти, множественность сетей власти, автономия гражданского общества. Представлена авторская концепция траектории трансформации посткоммунистических режимов с конкретными схемами для каждой страны. Например, для России выведена следующая траектория: коммунистическая диктатура (1964–1985) – патрональная демократия (1991–1995, 1996–2003) – патрональная автократия (2004 – по настоящее время).

Авторы справедливо разделяют понятия режима и страны – последнее включает особенности культуры, истории, географии, наличие природных ресурсов. Предметом отдельного анализа стали такие характеристики страны, как этнические противоречия, глубинное государство и спецслужбы, размер страны; дается характеристика современным геополитическим союзам. При описании взаимоотношений России с соседями авторы используют концепцию трех стратегий, разработанную П. Катценштейном и Н. Вейгантом (на тот момент научными сотрудниками Принстон-

ского университета): экспорт автократии, военное вмешательство, газпромовская дипломатия [Katzenstein, Weygandt, 2017]. Авторы указывают, что в рамках ЕАЭС объединены относительно гомогенные режимы: патрональные автократии и патрональные демократии (Армения, Кыргызстан); членство в международной организации создает эффект зависимости и подражания наиболее ресурсному актору. Исходя из последнего утверждения, наиболее проблемным актором ЕС провозглашается Венгрия – как представитель патрональной автократии, в которой приемная семья использует принцип суверенитета для защиты своих «криминальных» действий. Только превращение патрональной сети в конкурентную среду (консолидация демократии в терминах теории транзита) гарантирует установление либеральной демократии вместо имитации формальных западных институтов.

Ссылаясь на работу фрайбургского исследователя Н. Захарова, авторы постулируют факт устойчивости российского режима к колебаниям цен на углеводороды: падение цен только приводит к снижению доходов, но не влияет на институты [Zakharov, 2019]. Авторы используют выводы С. Чейз в сборнике «Жесткие структуры» о глобальной криминальной экосистеме посткоммунистических автократий, почему-то оставляя без внимания материалы упоминаемых офшорных досье о подозрительных операциях акторов демократических режимов [Chayes, 2019]. Говоря о непрозрачности распределения рентных доходов от углеводородов в России, авторы отсылают к работе американских экономистов, опубликованной в оксфордском хэндбуке по российской экономике под редакцией М. Алексеева из университета Блумингтон (Индиана) [Gaddy, Barry, 2013].

Наряду с особенностями режима и страны авторы выделяют особенности политики, которая имеет определенные цели и измеряется конкретными результатами. В автократиях цели политики определяются целями элит, главной из которых является стабильное личное обогащение. Реформы направлены прежде всего на создание и распределение ренты, что подтверждается авторами цитатой академика РАН В. Полтеровича. По сравнению с демократией, «порог терпения» клиентов автократий выше, поскольку здесь отсутствуют механизмы публичной политики. Готовность верховных патронов в патрональных автократиях применять наси-

лие зависит также от культурных традиций страны и расчета баланса выгод и издержек подавления протестов.

Фундаментальный труд Б. Мадьяра, Б. Мадловича представляет значительный интерес для политологов посткоммунистических стран, особенно России и Венгрии, которым авторы уделили особое внимание. «Археология» ссылок показывает источники формирования авторской парадигмы, которая, вероятно, займет достойное место в гибридологии политических режимов, прежде всего за счет четких классификаций и логики изложения. Впечатляет историографический обзор проблематики постсоветских режимов. Вместе с тем, как и любая парадигма, она должна быть не только верифицирована, но и фальсифицирована (в понимании К. Поппера).

Политологи могут и должны, опираясь на передовые теории, исследовать конкретные страновые кейсы, искать отклонения, не объясняемые парадигмой. В конечном счете процесс познания ведет к развитию или смене парадигмы, и можно предположить, что концепции Б. Мадьяра, Б. Мадловича поспособствуют креативному исследованию профессиональных политологов, социологов, студентов и размышлению о путях развития России всех, кто интересуется политикой.

S.V. Rastorguev*
**Rethinking hybridology:
patronal autocracy in the focus of political analysis (Review)¹**

For citation: Rastorguev S.V. Rethinking hybridology: patronal autocracy in the focus of political analysis (Review). *Political science (RU)*. 2023, N 1, P. 338–352. DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2023.01.15>

* **Rastorguev Sergey**, Financial university under the Government of the Russian Federation (Moscow, Russia), e-mail: SRastorguev@fa.ru

¹ The article was prepared based on the results of research carried out at the expense of budgetary funds under the state assignment of the Financial University.

Reference

- Berezhnoy I.V., Volchik V.V. *Investigation of the economic evolution of the Institute of power-property*. Moscow: Unity-Dana, 2008, 239 p. (In Russ.)
- Bessonova O.E. *Market and distribution in the Russian matrix: from confrontation to integration*. Moscow: Political encyclopedia, 2015, 149 p. (In Russ.)
- Chayes S. The structure of corruption: a systemic analysis. In: Magyar B. (ed.). *Stubborn structures: reconceptualizing post-communist regimes*. Budapest–New York: Central European university press, 2019, P. 507–530.
- Chernykh L. Profit or politics? Understanding renationalizations in Russia. *Journal of corporate finance*. 2011, Vol. 17, N 5, P. 1237–1253. DOI:
- Dugin A.G. *The fourth political theory*. Moscow: Palmyra, 2017, 351 p. (In Russ.)
- Gaddy C.G., Ickes Barry W. Russia's dependence on resources. In: Alexeev M., Weber Sh. (eds). *The Oxford handbook of the Russian economy*. Oxford; New York: Oxford university press, 2013, P. 309–340.
- Giddens A. *Modernity and self-identity: self and society in the late modern age*. Cambridge, UK: Polity, 1991, 256 p.
- Hale H. *Patronal politics: Eurasian regime dynamics in comparative perspective*. Cambridge: Cambridge university press, 2015, 558 p.
- Holcombe R.G. *Political capitalism: how economic and political power is made and maintained*. Cambridge: Cambridge university press, 2018, 304 p.
- Hosking G. Patronage and the Russian state. *The Slavonic and East European review*. 2000, Vol. 78, N 2, P. 301–20.
- Judah B. *Fragile Empire: how Russia fell in and out of love with Vladimir Putin*. New Haven; London: Yale university press, 2014, 400 p.
- Katzenstein P.J., Weygandt N. Mapping Eurasia in an open world: how the insularity of Russia's geopolitical and civilizational approaches limits its foreign policies. *Perspectives on politics*. 2017, Vol. 15, N 2, P. 428–442.
- Kornai Ya. *The socialist system. The political economy of communism*. Moscow: Questions of economics, 1992, 672 p.
- Kryshtanovskaya O., White S. Inside the Putin court: a research note. *Europe-Asia studies*. 2005, Vol. 57, N 7, P. 1065–1075.
- Lamberova N, Sonin K. Economic transition and the rise of alternative institutions: political connections in Putin's Russia. *Economics of transition and institutional change*. 2018, Vol. 26, N 4, P. 615–648.
- Ledeneva A. *How Russia really works: the informal practices that shaped post-soviet politics and business*. New York: Cornell university press, 2006, 288 p.
- Ledeneva A. *Can Russia modernise? Sistema, power networks and informal governance*. Cambridge: Cambridge university press, 2013, 327 p.
- Magyar B. *Stubborn structures: reconceptualizing post-communist regimes*. Budapest–New York: Central European university press, 2019, 675 p.
- Makarenko B.I. Populism and political institutions: a comparative perspective. *Bulletin of public opinion*. 2017, N 1–2 (124), P. 15–28.
- Markus S. *Property, predation, and protection: piranha capitalism in Russia and Ukraine*. Cambridge: Cambridge university press, 2015, 256 p.

- Markus S. The Atlas That Has Not Shrugged: Why Russia's oligarchs are an unlikely force for change. *Dadalus—Journal of the American academy of arts & sciences*. 2017, Vol. 146, N 2, P. 101–112.
- Minzarari D. Disarming public protests in Russia: transforming public goods into private goods. In: Magyar B. (ed.). *Stubborn structures: reconceptualizing post-communist Regimes*. Budapest–New York: Central European university press, 2019, P. 385–411.
- Naim M. Missing links: what is a GONGO? *Foreign Policy*. 2009, N 160, P. 95–96.
- Offe C. Civil Society and social order: demarcating and combining market, state and community. *European journal of sociology / Archives Europeennes de sociologie*. 2000, Vol. 41, N 1, P. 71–94.
- Politkovskaya A. *A Russian diary: a journalist's final account of life, corruption, and death in Putin's Russia*. London: Random house publishing group, 2009, 400 p.
- Petrov N. Putin's neo-nomenklatura system and its evolution. In: Magyar B. (ed.). *Stubborn structures: reconceptualizing post-communist regimes*. Budapest–New York: Central European university press, 2019, P. 179–215.
- Ryabov A. The Institution of power&ownership in the former USSR: origin, diversity of forms, and influence on transformation processes. In: Magyar B. (ed.). *Stubborn structures: reconceptualizing post-communist regimes*. Budapest–New York: Central European university press, 2019, P. 415–35.
- Schelling T.C. Strategies of commitment. In: *Strategies of commitment and other essays*. Cambridge, MA: Harvard university press, 2006, P. 1–26.
- Shlapentokh V., Woods J. *Contemporary Russia as a feudal society: a new perspective on the post-soviet era*. New York: Palgrave Macmillan, 2007, 278 p.
- Vahabi M. The political economy of predation: manhunting and the economics of escape. Cambridge: Cambridge university press, 2015, 428 p.
- Vartanova E. The Russian media model in the context of post-soviet dynamics. In: Hallin D.C., Mancini P. (eds). *Comparing media systems beyond the western world*. Cambridge university press, 2011, P. 119–143.
- Viktorov I. Russia's Network state and reiderstvo practices: the roots to weak property rights protection after the post-communist transition. In: Magyar B. (ed.). *Stubborn structures: reconceptualizing post-communist regimes*. Budapest–New York: Central European university press, 2019, P. 437–459.
- Volkov V. *Violent Entrepreneurs: the use of force in the making of Russian capitalism*. Ithaca: Cornell university press, 2002, 224 p.
- Weber M. *Economy and society: essays on understanding sociology*. In 4 t. m.: Publishing House of the Higher School of Economics, 2016, 448 p. (In Russ.)
- Weems C.F., Costa N.M., Dehon C., Berman S. Paul Tillich's theory of existential anxiety: a preliminary conceptual and empirical examination. *Anxiety, Stress & Coping*. 2004, Vol. 17, N 4, P. 383–399.
- Yakovlev A. The evolution of business: state interaction in Russia: from state capture to business capture? *Europe-Asia studies*. 2006, Vol. 58, N 7, P. 1033–1056.
- Yavlinsky G. *Realekonomik: the hidden cause of the great recession (and how to avert the next one)*. New Haven; London: Yale university press, 2013, 166 p.

Zakharov N. Asymmetric Oil Price Shocks, Tax Revenues, and the Resource Curse. *Economics Letters*, 2019, P. 108–515.

Литература на русском языке

- Бережной И.В., Вольчик В.В.* Исследование экономической эволюции института власти-собственности. – М.: Юнити-Дана, 2008. – 239 с.
- Бессонова О.Э.* Рынок и раздаток в российской матрице: от конфронтации к интеграции. – М.: Политическая энциклопедия, 2015. – 149 с.
- Вебер М.* Хозяйство и общество: очерки понимающей социологии. В 4 т. – М.: Изд-во ГУ ВШЭ, 2016. – 448 с.
- Дугин А.Г.* Четвертая политическая теория. – М.: Пальмира, 2017. – 351 с.
- Корнаи Я.* Социалистическая система. Политическая экономия коммунизма. – М.: Вопросы экономики, 2000. – 671 с.
- Макаренко Б.И.* Популизм и политические институты: сравнительная перспектива // Вестник общественного мнения. – 2017. – № 1–2 (124). – С. 15–28.

К СВЕДЕНИЮ АВТОРОВ

Журнал «Политическая наука» – одно из ведущих периодических изданий по политологии в России, известное и среди зарубежных исследователей, владеющих русским языком. «Политическая наука» как периодическое издание существует с 1997 г.

«Политическая наука» имеет отчетливо выраженный тематический профиль, который отличает ее от других журналов по политическим наукам. Прежде всего, это ориентация на состояние политической науки и ее отдельных направлений, обзор и анализ современных научных достижений. Центральное место среди публикаций занимают статьи и иные материалы методологического характера, имеющие особую важность для развития научных исследований. Особенностью журнала является систематическое использование жанров информационного и информационно-аналитического характера (рефератов, реферативных обзоров, рецензий и др.), представление других научных журналов, исследовательских центров и проектов.

К публикации принимаются научные статьи, обзоры, рефераты, рецензии, переводы. Тексты предоставляются в электронном виде по адресу: politnauka@inion.ru; politnauka1997@gmail.com (просим направлять материалы на оба адреса) в форматах .doc или .rtf.

Основные требования к рукописям:

Кегль – 14, межстрочный интервал – 1,5.

Объем – 30–40 тыс. знаков (включая пробелы) для статей и 16–24 тыс. знаков для рецензий на книги.

Графики и диаграммы должны дублироваться в файлах формата .xls, .xlsx (чтобы сделать возможным их дальнейшее редактирование).

Рисунки и схемы желательно создавать в форматах .ppt, .pptx или .jpg. Соответствующие файлы также прилагаются к рукописи.

Текст, таблицы, диаграммы, графики, рисунки и схемы должны быть выполнены исключительно в черно-белой графике.

С целью соблюдения авторских прав заимствованные из других изданий элементы (рисунки, схемы, графики, таблицы и пр.) должны сопровождаться ссылками на первоисточники.

Ссылки на литературу внутри текста даются в квадратных скобках с указанием фамилии автора, года публикации и страниц. Материалы могут иметь постраничные сноски.

В конце текста приводится список литературы и источников – в алфавитном порядке без нумерации; сначала русские источники, потом иностранные. При этом необходимо соблюдать требования библиографического оформления, принятые в ИНИОН РАН, и правила, установленные Национальным стандартом РФ (ГОСТ Р 7.0.5–2008).

К рукописям прилагаются аннотации на русском и английском языках (от 200 слов).

В полном объеме приводятся фамилия, имя и отчество автора, место его работы, должность и контактная информация.

Решение о публикации рукописи принимается на основе отзыва рецензентов. **Плата за публикацию не взимается.**

INFORMATION FOR THE AUTHORS

Political Science (RU) is one of the leading Russian periodicals in the field of the political science. Founded in 1997, it is well known among foreign researchers.

The specifics of Political Science (RU) is its thematic profile. The main focus of its interests is the state of political science and its particular areas, as well as the analysis of modern achievements in the field of the political science. The central place among its publications belongs to articles of a methodological nature. The journal also systematically publishes review articles, review essays, book reviews and, abstract reviews, introduces and recommends other academic journals, research centers, research projects.

«Political Science (RU)» accepts manuscripts of the following genres: research articles, review articles, review essays, book reviews,

abstracts, translations. Authors are invited to submit articles through e-mail politnauka@inion.ru and politnauka1997@gmail.com.

Manuscripts should be printed in Microsoft Word or RTF format, in standard 14-point type with 1.5 lines spacing. The maximum length is 5,400 words for article and 3,200 words for book reviews.

Charts and diagrams should be duplicated in.xls or.xlsx format in order to enable further editing.

Pictures and schemes should be duplicated in.ppt., pptx, or JPEG format. Texts, tables, charts, diagrams, and pictures must be executed in black-and-white. Pictures, diagrams, charts, tables and other elements taken from other publications must not violate the copyright law and should be accompanied by citations to the primary sources.

A list of references should be placed at the end of the manuscript. The sources should be listed in alphabetical order without numbering, first Russian sources, then the foreign ones. References should follow the rules of the Institute of Scientific Information for Social Sciences and the bibliographical standard of the Russian Federation (GOST R 7.0.5–2008). Citations in the text should be enclosed in square brackets and must include the name of the author (s), the year of the publication, and the number of pages. Footnotes with text comments are also possible.

A manuscript should be accompanied by the annotation in Russian and English, no longer than 200 words. Authors must provide their full name, the place of work, position and contacts.

All articles are subject to anonymous peer review by scholars in the relevant field. An article can be accepted, sent to the author for revision and resubmission, or rejected. **The publication is free of charge.**

ПОЛИТИЧЕСКАЯ НАУКА

№ 1 – 2023

Адрес редколлегии:

**117418, г. Москва, Нахимовский проспект 51/21, ИНИОН РАН, Отдел
политической науки,
e-mail: politnauka@inion.ru**

Оформление обложки И.А. Михеев

Техническое редактирование и
компьютерная верстка К.Л. Сияикова

Корректоры Д.Г. Валикова, М.П. Крыжановская

**Журнал зарегистрирован в Федеральной службе
по надзору за соблюдением законодательства
в сфере массовых коммуникаций
и охране культурного наследия.**

**Свидетельство Роскомнадзора о регистрации СМИ: ПИ NФС77–36084
Дата регистрации 28.04.2009**

Подписано к печати 5 /III – 2023 г.

Формат 60 x84/16 Бум. офсетная № 1 Печать офсетная

Усл. печ. л. 20,5 Уч.-изд. л. 18,6

Тираж 500 экз. (1–100 экз. – 1-й завод) Заказ № 125

**Институт научной информации
по общественным наукам Российской академии наук,
Нахимовский проспект, д. 51/21, Москва, 117418**

Отдел печати и распространения изданий

Тел.: +7(925) 517-36-91

e-mail: shop@inion.ru

Отпечатано по гранкам ИНИОН РАН

В ООО «Амирит»,

410004, г. Саратов, ул. Чернышевского, 88 литеры У