



РЕГИОНЫ В ПРОСТРАНСТВЕ РОССИЙСКОЙ ПОЛИТИКИ

REGIONS IN RUSSIAN POLITICS

DOI: 10.22363/2313-1438-2022-24-4-619-633

Научная статья / Research article

Влияние Совета законодателей на законодательную деятельность региональных legislatures

И.А. Помигуев^{1,2,3}  , Н.А. Зарипов¹ 

¹Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», Москва, Российская Федерация

²Институт научной информации по общественным наукам РАН, Москва, Российская Федерация

³Финансовый университет при Правительстве РФ, Москва, Российская Федерация
 pomilya@mail.ru

Аннотация. В центре внимания авторов — политические импликации возникновения и функционирования в российской парламентской системе Совета законодателей при Федеральном Собрании РФ. Проанализированы стенограммы пленарных заседаний Совета и ряд параметров законодательного процесса: скорость рассмотрения законопроектов, трафик инициатив и доля принятых законов. Исследование в традиции неинституционализма рационального выбора (в частности, теории вето-игроков) показывает, что созданная в 2012 г. площадка, изначально предназначенная для коммуникации между федеральным и региональными парламентами, со временем фактически стала самостоятельным барьером — вето-актором, определяющим дальнейшую судьбу региональных инициатив. Кроме того, институциональная среда, сложившаяся в процессе работы Совета, изменила сам формат активности регионов, в результате чего первоначальная идея открытого диалога сменилась экспертной дискуссией внутри профильных комиссий, а итог деятельности сместился с возможности внесения доработанной законодательной инициативы в Думу на экспертные комментарии и рекомендации для региональных парламентов. В качестве одного из критериев измерения влияния Совета выделена реализация бюрократической логики работы нового субститута, связанного с перенаправлением и фильтрацией трафика региональных инициатив с прямого внесения их в Госдуму на новый «фильтрующий» орган.

© Помигуев И.А., Зарипов Н.А., 2022



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/legalcode>

Результаты исследования позволяют по-новому взглянуть на законодательную активность регионов на федеральном уровне, а также обратить внимание на политическую природу работы вспомогательных институтов и формируемых ими «правил игры» в контексте взаимодействия палат Федерального Собрания и региональных парламентов.

Ключевые слова: Совет Законодателей, законодательный процесс, Государственная Дума, парламентская процедура, региональная политика

Для цитирования: *Помигуев И.А., Зарипов Н.А.* Влияние Совета законодателей на законодательную деятельность региональных legislatures // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Политология. 2022. Т. 24. № 4. С. 619–633. <https://doi.org/10.22363/2313-1438-2022-24-4-619-633>

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

The Influence of the Council of Legislators on the Legislative Activity of Regional Parliaments

Ilya A. Pomiguev^{1,2,3}  , Nikita A. Zaripov¹ 

¹*HSE University, Moscow, Russian Federation*

²*Institute of Scientific Information for Social Sciences of the RAS, Moscow, Russian Federation*

³*Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow, Russian Federation*

 pomilya@mail.ru

Abstract. The authors focus on the political implication of the emergence and functioning of the Council of Legislators under the Federal Assembly of the Russian Federation. Based on several characteristics of the legislative process, such as the speed of adopting bills, the traffic of initiatives and the share of those adopted, as well as the transcripts of the Plenary Sessions of the Council, the authors conduct a comprehensive analysis of the work of this institution, recording and interpreting several changes. Using the theory of Rational Choice Institutionalism (the Veto Player Theory, in particular), the authors show that the platform established in 2012, originally designed for communication between federal and regional parliaments, has over time become a barrier, predetermining the fate of some initiatives. In addition, the institutional environment created by the Council's actions has changed the very format of regional activity, whereby the original idea of open dialogue has been replaced by expert discussion within the profile commissions, and the outcome of these activities has shifted from legislative initiatives to expert commentaries and recommendations. Another dimension of influence can be traced in the implementation of the bureaucratic logic associated with redirecting and filtering the traffic of regional initiatives through an extra-constitutional structure. Research results allow the authors to take a different view on the legislative activity of the regions at the federal level, as well as draw attention to the political nature of the work of auxiliary institutions and the «rules of the game» they form in the context of the interactions between the Federal Assembly and the regional parliaments.

Keywords: Council of Legislators, legislative process, State Duma, parliamentary procedure, regional policy

For citation: Pomiguyev, I.A., & Zaripov, N.A. (2022). The influence of the Council of Legislators on the legislative activity of regional parliaments. *RUDN Journal of Political Science*, 24(4), 619–633. <https://doi.org/10.22363/2313-1438-2022-24-4-619-633>

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

Введение

Проблемам российского федерализма в целом и взаимоотношениям федерального центра с субъектами в частности уделяется большое внимание со стороны отечественных и зарубежных исследователей, которые изучают широкий спектр проблемных зон: от распределения полномочий и бюджетных правил до представительства региональных элит на федеральном уровне и их участия в принятии общегосударственных решений. Рассматриваемые процессы происходят внутри конкретных институтов и «правил игры», предлагаемых политической системой России: так, например, согласно статье 106 Конституции РФ, законодательные (представительные) органы субъектов РФ обладают формальным статусом субъекта права законодательной инициативы (далее — СПЗИ), что предоставляет им полномочия направлять свои законопроекты на рассмотрение в Государственную думу¹. Как следствие региональные парламенты стали одними из наиболее активных участников процесса: в период работы IV созыва субъекты РФ направили 1646 инициатив, или 36,4 % от общего числа, в V созыве — 1208 инициатив, или 26,79 %, в VI созыве — 1750 законопроектов, или 23,4 %, в VII созыве число инициатив составило 984, или 15,65 % от всех внесенных СПЗИ². Однако за подобным количеством нередко основным «болевым нервом» проектов становилось их качество, вследствие чего участники процесса стали предлагать различные механизмы координации и предварительной экспертизы. Одной из структур, обеспечивших функционирование таких механизмов, выступил Совет Законодателей при Федеральном Собрании РФ.

Созданный в 2012 г., Совет законодателей стал производным от одноименной структуры, работавшей на протяжении 10 лет до этого при Совете Федерации РФ. Мотивы его создания в целом соответствовали ранее упомянутой логике: так, в 2004 г. спикер Совета Федерации С.М. Миронов отметил, что основной задачей органа выступает «*определение основных направлений развития федерального и регионального законодательства, придание ему системного характера, а также обсуждение наиболее значимых проектов федеральных законов*» [Миронов 2004: 10].

¹ Конституция Российской Федерации: [принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01 июля 2020 г.] // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202007040001> (дата обращения: 14.07.2022)

² Данные взяты из: Система обеспечения законодательной деятельности. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/> (дата обращения: 14.07.2022)

Позднее, в 2008 г., Председатель комиссии Совета Федерации по Регламенту Н.П. Тулаев дополнил логику работы нового формата с регионами, подчеркнув, что *«ныне действующий Совет законодателей... должен выполнять не одни только представительные функции... предлагается создать конструкцию, позволяющую законодательным органам взять на себя регламентную обязанность — проводить экспертизу своих законодательных инициатив через институт согласования и координации в рамках деятельности Совета законодателей и Совета Федерации»* [Тулаев 2008: 8]. Можно заметить, что в период функционирования института как вспомогательной площадки среди парламентариев возникает пожелание перенести процедуру предварительного рассмотрения региональных инициатив из статуса «возможности» в статус «обязанности», тем самым предлагая передачу органу, не указанному в Конституции РФ, полномочий по оказанию влияния на дальнейшую судьбу законопроектов.

Несмотря на формальную подотчетность структуры до 2012 г. перед Советом Федерации, изначально в состав Президиума входили представители обеих палат, в том числе Первый заместитель Председателя Государственной Думы³. Подобное включение не только оказалось недостаточным для создания полноценного диалога между обеими палатами парламента и регионами, но и подчеркивало символическую значимость Совета Федерации как доминирующего актора в вопросе коммуникации по линии федеральный центр — регионы.

На первом заседании Совета, 31 мая 2012 г., было утверждено Положение «О Совете законодателей Российской Федерации при Федеральном Собрании Российской Федерации». Это решение послужило индикатором смены статуса структуры с полуформальной площадки взаимодействия между СПЗИ на самостоятельный институт в рамках российской законодательной системы⁴. При этом полномочия органа не изменились: несмотря на переход Совета под контроль обеих палат парламента, обращение к его консультации в законе по-прежнему обозначалось как право, а не обязанность регионов при разработке своих инициатив.

Прошедшая в 2012 г. трансформация оказалась значимой по нескольким причинам. После перехода Совета под контроль обеих палат Федерального Собрания можно наблюдать значительное увеличение представительства в ней Госдумы. Не менее важным наблюдением выступает и символическая структурная перестановка: спикеры обеих палат стали «сопредседателями», что в некото-

³ Совет законодателей // Президент России. URL: <http://www.kremlin.ru/catalog/glossary/66> (дата обращения: 14.07.2022)

⁴ Положение о Совете законодателей Российской Федерации при Федеральном Собрании Российской Федерации от 31 мая 2012 года // в ред. Решений Совета законодателей Российской Федерации при Федеральном Собрании Российской Федерации «О внесении изменений в Положение о Совете законодателей Российской Федерации при Федеральном Собрании Российской Федерации» от 25 апреля 2013 года; от 15 октября 2015 года; от 29 апреля 2016 года; от 8 декабря 2016 года; от 18 декабря 2020 года.

рой степени повысило статусное положение Госдумы в работе Совета и поставило между представительством палат парламента знак равенства. Сложившаяся ситуация привела к некоторым процессуальным изменениям: так, разделение зон ответственности нашло отражение в неформальной договоренности о том, что сопредседатели возглавляют и определяют повестку Совета по очереди в течение года, что тоже может представлять исследовательский интерес при рассмотрении политического влияния каждой из палат на ход законодательного процесса.

Тем не менее главной исследовательской задачей в представленной статье является определение возможности Совета законодателей оказывать влияние на поведение регионов и их активность в законодательной сфере. Демаркационная граница между формальным правилом и его практической реализацией стала возможной благодаря трансформации отношения к процедурной компоненте в традиции политической науки.

Теоретико-методологические основы изучения институциональной и процедурной компонент деятельности Совета законодателей

Для определения роли и значения Совета законодателей на результаты законодательного процесса в России были использованы методологические разработки неинституционализма теории рационального выбора, где под «правилами игры» подразумеваются не только формально закрепленные процедуры, но и неформальные практики, ставшие общепринятыми по принципу *fair-play* [North 1991; Tsebelis 2000].

При таком понимании процедуры примечательными становятся исследования российского парламентаризма, в частности, связанного с изменением определяющего процесс работы Государственной Думы документа — Регламента. П. Чейсти определил, что благодаря внесению туда поправок фракция «Единая Россия» смогла утвердить полученное в результате выборов численное преимущество и усилить влияние главы государства на законодательный процесс [Chaisty 2014]. К аналогичным результатам пришел Т. Ремингтон, показавший с помощью анализа принятых Госдумой законопроектов рост зависимости парламента от главы государства [Remington 2008]. Наконец, значительное влияние Регламента на процесс показал И.А. Помигуев при анализе трансформации статуса Совета Госдумы, выступающего самостоятельным игроком, что позволяет ему, например, затягивать процесс рассмотрения тех или иных инициатив [Помигуев 2016].

Совет законодателей в подобной дискуссии обладает несколько иным статусом: создана не столько внутренняя структура конституционных институтов, сколько внешняя площадка для взаимодействия федерального и региональных парламентав. В этом значении случай Совета становится уникальным для международной практики: как правило, в парламентских системах зарубежных стран региональные парламента не обладают правом федеральной законода-

тельной инициативы и занимаются исключительно вопросами своего ведения «на местах» [Организация законодательного процесса... 2014]. Согласно бюрократической логике, наличие подобного права в российской системе порождает необходимость создания институционального дизайна не только для его реализации, но и оптимизации, которая при этом не становится нормативно закрепленным препятствием.

В Положении о Совете отсутствуют какие-либо формальные полномочия, способные заблокировать рассмотрение региональной инициативы. Соответственно, этот орган можно считать вето-актором (*gatekeeper*), способным максимум затянуть принятие конечного решения политическими субъектами, но не заблокировать, как в случае с вето-игроками [Помигуев, Алексеев 2021]. При этом исследователями не исключается возможность возникновения в работе Совета политических импликаций: так, Н.В. Петров⁵ назвал структуру одним из «субститутов» — механизмом, исполняющим часть функционала конституционного органа власти [Петров 2009], но фактически речь идет о «*фильтрации региональных инициатив*» [Помигуев 2017, с. 118].

Изначально неопределенный юридический статус Совета получил формальное закрепление в парламентской процедуре, а именно в поправках в Регламент Госдумы, которые были приняты в июне 2015 г. Одной из них выступило дополнение статьи 111 пунктом 1.1: «*При подготовке к рассмотрению Государственной Думой законопроекта, внесенного законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ, ответственный комитет принимает во внимание результаты рассмотрения указанного законопроекта в Совете законодателей*»⁶. При этом в заключении Комитета по Регламенту представлена конкретная цель поправки: стремление укрепить взаимодействие между федеральным и региональными парламентами в части подготовки и рассмотрения законопроектов. Так, Комитет отметил ключевое направление, по которому должен работать институт: повышение качества инициатив, вносимых регионами в Госдуму.

Для понимания особенностей работы системы после 2015 г. следует обратиться к внутренней системе Совета Законодателей и определить круг лиц, причастных к формированию заключений на проекты законодательных инициатив. Состав Президиума и комиссий — системообразующих структур института — изображен на рис. 1⁷. Согласно Положению, заключение выступает результатом работы Комиссии, в которую входят представители региональных парламентов и профильных комитетов палат Федерального Собрания. По сути, предла-

⁵ Включен Министерством юстиции РФ в реестр СМИ — иностранных агентов.

⁶ Постановление Государственной Думы от 16 июня 2015 г. № 6859–6 ГД «О внесении изменений в Регламент Государственной Думы в статью 111 Регламента Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 27. Ст. 3719.

⁷ Дополнительную информацию о деятельности Совета можно найти в: Совет законодателей Российской Федерации при Федеральном Собрании Российской Федерации: Основные задачи, порядок работы, обеспечение деятельности. URL: <https://cloud.mail.ru/public/J7Q8/U9SQMNCDY> (дата обращения: 14.07.2022).

гаемая структурой Совета оценка становится результатом предварительного рассмотрения профильным комитетом законопроекта, который в дальнейшем будет рассматриваться уже в Госдуме и Совете Федерации. Для оценки последствий сложившейся системы следует обратиться к характеристикам уже самого процесса.

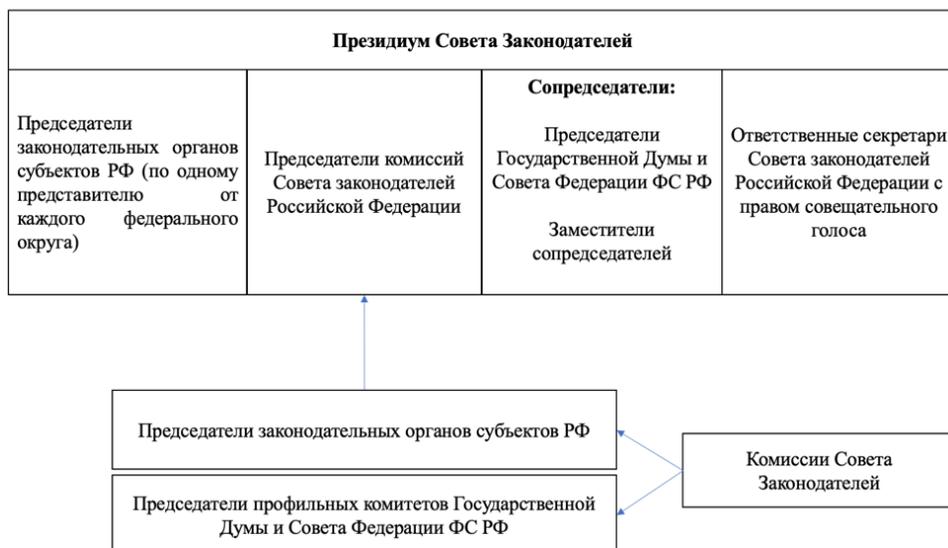


Рис. 1. Организационная структура Совета Законодателей

Источник: Совет законодателей Российской Федерации при Федеральном Собрании Российской Федерации. URL: <http://szrf.km.duma.gov.ru/?ysclid=I65dtm6cqt287249348> (дата обращения: 14.07.2022).

Характеристики законотворчества как индикаторы влияния Совета законодателей

Традиционный подход к изучению институтов, предполагающий анализ регулирующих документов и вынесение нормативной оценки их работе, может выводить из фокуса исследователя фактическую сторону работы и возникающие в ее процессе политические импликации. Поэтому наряду с юридическим подходом политическая наука предлагает использовать в качестве индикатора влияния характеристики самого законотворческого процесса, связанные с анализом трафика инициатив, а также со скоростью их рассмотрения.

Как было упомянуто ранее, Государственная Дума традиционно рассматривает большое количество проектов региональных парламентов. При этом доля принятых из их числа остается сравнительно небольшой. Более подробная информация изложена в табл. 1.

Таблица 1

Законодательная активность парламентов субъектов РФ и ее результаты на этапе рассмотрения Государственной Думой ФС РФ

Индикатор / Созыв	III	IV	V	VI	VII
Число внесенных законопроектов, шт.	1056	1646	1208	1750	984
Число принятых законопроектов, шт.	42	122	131	171	111
Общая доля принятых от числа внесенных законопроектов, %	3,98	7,41	10,84	9,77	12,09

Источник: Система обеспечения законодательной деятельности. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/> (дата обращения: 14.07.2022).

Важно отметить, что после учреждения Совета доля принятых инициатив не подверглась значительному изменению. Однако среди тех, что были приняты, 18 проектов в VI созыве (или 10,5 %) прошли предварительную экспертизу через структуру, а в VII созыве их число возросло до 56 инициатив (или 50,45 %). Подобные данные демонстрируют возможную значимость Совета с консультативными полномочиями определять успешность прохождения законопроекта в Госдуме. Тем не менее подобный показатель не способен в полной мере охарактеризовать происходящие изменения. В частности, высокая доля принятых законопроектов может выступать одной из форм проявления влияния, выраженного в **отборе и фильтрации инициатив**, то есть определении дальнейшей судьбы законопроектов. Для уточнения работы подобного механизма следует рассмотреть дополнительный аспект, связанный с работой уже внутри института (табл. 2).

Таблица 2

Результаты рассмотрения проектов законодательных инициатив парламентов субъектов РФ в Совете законодателей

Индикатор / Созыв	VI	VII
Общее число рассмотренных законопроектов, шт.	471	1619
Число законопроектов, внесенных в Госдуму и рассмотренных в Совете законодателей, шт.	146	390
Процент от общего числа законопроектов, направленных регионами в Госдуму, %	8,3	39,63
Законопроекты, получившие положительное Заключение СЗ, шт.	44	164
Законопроекты, получившие положительное Заключение СЗ с предложением о доработке, шт.	169	533
Законопроекты, получившие отрицательное Заключение СЗ, шт.	217	873

Источник: Система обеспечения законодательной деятельности. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/> (дата обращения: 14.07.2022).

В табл. 2 представлены результаты работы структуры за период работы Госдумы VI–VII созывов. Можно заметить, что произошло серьезное увеличение числа обращений к комиссиям Совета законодателей за предварительной экспертизой — с 471 в VI созыве до 1619 в VII созыве. Несмотря на то, что в результате институту удастся обработать не весь трафик законопроектов субъектов РФ, подобное значение было достигнуто параллельно с общим снижением обращений региональных легислатур в Госдуму на 44 % — с 1750 в VI созыве до 984 в VII. На данном этапе определяющей становится реализация так называемой бюрократической логики, суть которой — перенесение части функционала от формального исполнителя к фактическому, в данном случае субституту, в результате которой произошло снижение нагрузки на палату парламента за счет снижения инициатив, получивших отрицательное заключение в Совете законодателей (табл. 3).

Влияние на поведение выступает значимым, но не исчерпывающим измерением воздействия. Процедура, внесенная в Регламент Госдумы в 2015 г., предполагает учет заключений комиссии Совета профильным комитетом палаты при вынесении собственной рекомендации. Как следствие, подобная поправка, по сути утвердившая положение подобных заключений уже в конституционной фазе законотворческого процесса, сформировала потенциальное поле влияния, связанного с возможностью предопределить дальнейшую судьбу инициативы.

Таблица 3

Соотнесение итоговых решений Государственной Думы с заключениями профильных комиссий Совета Законодателей

Показатель / Созыв	VI		VII	
	Шт.	%	Шт.	%
Общее число законопроектов, прошедших через СЗ и поступивших на рассмотрение в Госдуму	146	100	390	100
Число принятых в Госдуме:	18	12,32	56	14,35
<i>Из них:</i>				
Число рекомендованных в СЗ	8	5,4	27	6,9
Число рекомендованных в СЗ с доработкой	8	5,4	23	5,8
Число не рекомендованных в СЗ	2	1,3	6	1,5
Число непринятых в Госдуме:	128	87,6	334	85,6
<i>Из них:</i>				
Число рекомендованных в СЗ	23	15,75	71	18,2
Число рекомендованных в СЗ с доработкой	67	45,89	159	40,7
Число не рекомендованных в СЗ	38	26	104	26,7

Источник: Система обеспечения законодательной деятельности. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/> (дата обращения: 14.07.2022).

Наблюдения, зафиксированные в табл. 3, позволяют определить сложившуюся закономерность: в случае наличия у законопроекта отрицательного заключения последний становится барьером, который практически невозможно преодолеть в Госдуме. Таким образом, отрицательные заключения выполняют роль преграды для дальнейшего прохождения инициативы. Однако здесь же важным результатом становится неопределенный характер связи между решениями Совета и Госдумы по отношению ко всем другим инициативам, которые в том или ином виде отклоняются.

С чем связано подобное разногласие? Обратимся к Положению о Совете: согласно VIII главе, состав профильных комиссий формируется из спикеров региональных legislatures и парламентариев из профильных комитетов и комиссий Федерального Собрания⁸. Возникает ситуация, при которой одни и те же лица привлечены к рассмотрению проектов на обеих стадиях. Поэтому вполне закономерным становится минимальная доля отклоненных инициатив комитетами Госдумы, председатели которых задействованы в работах комиссий Совета.

Представленная ситуация позволяет предположить, что отрицательное заключение комиссии Совета и отклонение инициативы Госдумой предполагают различные мотивации. Обратимся ко II главе Положения о Совете: к задачам, поставленным перед институтом, относится *«повышение качества проектов федеральных законов, подготавливаемых законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации к внесению в Государственную Думу»*⁹. Подобная формулировка предполагает не столько оценку целесообразности и необходимости принятия инициативы, сколько предварительную работу по приведению в соответствие с юридическими стандартами, а также содержательной доработки инициативы.

Наряду с допуском и результатом рассмотрения инициативы значимым показателем процесса становится скорость, с которой законопроект был рассмотрен. Данная переменная в контексте работы Совета была выделена Н.А. Зариповым и И.А. Помигуевым при освещении проблематики ее использования в качестве индикатора политических импликаций отношений между входящими в процесс игроками [Зарипов, Помигуев 2022]. Авторы пришли к выводу, что если законопроект

⁸ Положение о Совете законодателей Российской Федерации при Федеральном Собрании Российской Федерации от 31 мая 2012 года // В ред. Решений Совета законодателей Российской Федерации при Федеральном Собрании Российской Федерации «О внесении изменений в Положение о Совете законодателей Российской Федерации при Федеральном Собрании Российской Федерации» от 25 апреля 2013 года; от 15 октября 2015 года; от 29 апреля 2016 года; от 8 декабря 2016 года; от 18 декабря 2020 года.

⁹ Положение о Совете законодателей Российской Федерации при Федеральном Собрании Российской Федерации от 31 мая 2012 года // в ред. Решений Совета законодателей Российской Федерации при Федеральном Собрании Российской Федерации «О внесении изменений в Положение о Совете законодателей Российской Федерации при Федеральном Собрании Российской Федерации» от 25 апреля 2013 года; от 15 октября 2015 года; от 29 апреля 2016 года; от 8 декабря 2016 года; от 18 декабря 2020 года.

был рассмотрен Советом, то его среднее время принятия в Госдуме было на 111 дней в VI созыве и 150 дней в VII созыве дольше, чем без предварительной экспертизы. С подробными результатами можно ознакомиться в табл. 4.

Таблица 4

Среднее время рассмотрения принятых законопроектов, предварительно рассмотренных и не рассмотренных в Совете законодателей

Средние значения, дн. / созывы Госдумы	VI созыв		VII созыв	
	Законопроект прошел через СЗ	Законопроект не проходил через СЗ	Законопроект прошел через СЗ	Законопроект не проходил через СЗ
Рассмотрение профильным комитетом перед первым чтением	24	33,66	22,8	26,54
Время от положительного решения комитета до рассмотрения в Совете Думы	115,5	88	115	103
Время от рассмотрения законопроекта в Совете Думы до первого чтения	71,5	52	91	71,5
Общее время от внесения в Госдуму до принятия в первом чтении	256,6	184,2	200,78	195,15
Общее время принятия законопроекта в Госдуме	388,3	277,8	363,33	219,2

Источник: Зарипов Н.А., Помигуев И.А. Скорость принятия законопроектов как индикатор политической природы законотворческого процесса на примере Совета Законодателей // Власть. 2022. Т. 30. № 4. — В печати.

Предложенные к рассмотрению характеристики законотворческого процесса выступают лишь одними из немногих, но способны продемонстрировать его трансформацию в результате учреждения нового органа, полномочия которого не указаны в Конституции, но который оказывает влияние на реализацию регионами своих конституционных полномочий. Вместе с тем подобные показатели оставляют без внимания не менее важный аспект, связанный с правилами, установленными в общении между федеральным центром и регионами внутри института. Поэтому логическим продолжением становится рассмотрение сформированной коммуникативной среды.

Трансформация формата взаимодействия центра и регионов внутри Совета законодателей

Работа Совета предполагает не только активность профильных комиссий: не менее важным становится проведение Пленарных заседаний с участием спикеров региональных legislatures и председателей федеральных палат парламента. Как следствие, правила, по которым конструируется их взаимоотношение, во многом способны определить их дальнейшую законотворческую активность и, как следствие, обозначить влияние работы Совета.

Первоначально заявленная форма коммуникации представляла собой рефлексию по вопросу значимых направлений федерального законотворчества. Так, например, на заседании 25 апреля 2014 г. — 4-м по счету с момента создания Совета при Федеральном Собрании — сопредседатель В.И. Матвиенко в качестве повестки работы института поставила такие направления, как «полномочия субъектов Федерации, муниципалитетов и их финансирование», «вопросы укрепления семьи, охраны детства», а также «оказание законодательной и финансовой поддержки Республики Крым»¹⁰.

В дальнейшем до следующего пленарного заседания 20 ноября 2014 года регионами было внесено 25 законопроектов, среди которых 14 затрагивали государственное строительство и 2 — социальную политику. При этом обе инициативы касались таких отраслей, как «Семья» и «Образование. Наука. Культура», а их концепция предполагает решение освещенных на заседании проблем, связанных с реализацией государственной социальной политики в отношении малообеспеченных детей и сирот. Последующие заседания подтверждали их специфику: обсуждаемые темы становились стимулом для разработки соответствующих инициатив, что и использовали федеральные законодатели для определения направления законотворчества, инициируемого региональными парламентами.

После избрания Госдумы VII созыва произошла трансформация взаимодействия, что отчасти было обусловлено позицией нового Председателя Госдумы В.В. Володина. На заседании 8 декабря 2016 г. он отметил, что Совет предоставляет субъектам возможность *«более эффективно принимать участие в экспертной деятельности при рассмотрении ключевых законопроектов»*¹¹, что переводит отношение к регионам из статуса СПЗИ в статус участников экспертного совета. Подобная метаморфоза происходила параллельно с увеличением общего числа законодательных инициатив (с 20 между съездами в 2014 г. до 44 в 2016 г.), все меньше зависящих от самой повестки. На данном этапе можно отметить параллелизацию работы пленарных заседаний совета и индивидуальной законотворческой работы.

Последующие встречи в рамках Совета переводят подобную особенность в статус тенденции или нового правила взаимодействия. Так, на заседании 24 апреля 2017 г. основными участниками дискуссии и выступлений стали представители профильных комиссий в лице депутатов Госдумы и сенаторов. Спикеры законодательных собраний регионов по-прежнему были включены в процесс работы над законодательством, однако ключевой особенностью

¹⁰ Стенограмма заседания Совета законодателей Российской Федерации при Федеральном Собрании Российской Федерации 25 апреля 2014 года // Совет Законодателей Российской Федерации при Федеральном Собрании Российской Федерации. URL: <http://www.szrf.km.duma.gov.ru/Zasedaniya-Soveta-zakonodatelej/item/37930/> (дата обращения: 14.07.2022)

¹¹ Стенограмма заседания Совета законодателей Российской Федерации при Федеральном Собрании Российской Федерации 8 декабря 2016 года // Совет Законодателей Российской Федерации при Федеральном Собрании Российской Федерации. URL: <http://www.szrf.km.duma.gov.ru/Zasedaniya-Soveta-zakonodatelej/item/37846/> (дата обращения: 14.07.2022)

стало изменение его формата: на место разработки инициатив пришел формат направления Правительству РФ и парламентариям формально незакрепленных предложений и рекомендаций.

Со временем подобный формат стал все чаще использоваться: так, одной из тематик заседания 27 апреля 2018 г. стало обсуждение развития системы здравоохранения. Например, спикер парламента Тюменской области С.Е. Корепанов предложил к рассмотрению подготовленные поправки в федеральный закон, правда, в так и не дошедшие до Госдумы.

На фоне трансформации площадки из консультационной в экспертную примечательно развитие еще одного формата. На заседаниях с 2019 г. дополнительным направлением работы становится обсуждение реализации Послания Президента РФ Федеральному Собранию в регионах, ставшее к 2022 г. уже традиционным элементом слушаний. Данная часть заседаний, на которой нередко выступал и Президент РФ, привела к смещению акцента с обсуждения на отчетность о проделанной работе. Следствием подобной метаморфозы стало отсутствие возможности вести предметную полемику по направлениям законодательства, в том числе региональные парламенты не могут выступать в качестве политических субъектов со своей позицией.

Вместе с тем федеральная повестка заседаний, изначально вовлекающая регионы в разработку инициатив, сменилась на решение проблем «на местах», касающихся совершенствования региональных механизмов и законодательства в субъектах РФ. Примерами могут выступить вопросы социального питания в 2018 г. и регулирования программы «Земский доктор» в 2019 г., следствием обсуждения которых стало формулирование рекомендаций для региональных парламентов.

В итоге можно констатировать, что Совет законодателей за годы своей работы претерпел значительные изменения. Ролевая модель площадки поменялась с «места для обсуждения направлений федерального законодательства» к «экспертной панели для разработки рекомендаций внутренними органами Совета», а затем и к «инструменту контроля».

Заключение

Совет законодателей представляет собой пример исполнения политической логики изменения законодательной процедуры и создания новых ограничений в деятельности субъектов права законодательной инициативы. Фактически рассмотренная площадка в процессе эволюции все же не стала самостоятельным вето-игроком, поскольку внутренняя процедура работы органа предполагает взаимодействие внешних участников (депутатов, сенаторов и региональных парламентариев), Совет так и не обрел политической субъектности. Вместе с тем институт, первоначально созданный для качественной доработки законопроектов субъектов РФ, со временем стал ограничивать (в большей степени неформально) федеральную законодательную активность региональных парламентов, что характеризует этот орган как вето-актора (*gatekeeper*) в российской

законодательной системе. Еще одной политической импликацией работы Совета стала трансформация внутренних правил коммуникации, которая со временем сменила формат диалога между представителями СПЗИ на экспертизу членов комиссий Совета.

Однако вместе с политической логикой в работе Совета можно выделить и иную, бюрократическую: благодаря изменению трафика инициатив системе удалось снизить нагрузку на федеральный парламент. Предлагаемый процесс выступает частью более обширной стратегии по созданию ранее упомянутых «субститутов».

Все подобные изменения оказали значимое влияние и на законодательную активность регионов. Вместо использования конституционного права вносить инициативы на рассмотрение в парламент региональные легислатуры все больше стали отдавать предпочтение допарламентской экспертизе, результаты которой со временем начали определять дальнейшее поведение субъектов. При этом сам Совет оказался способен не только влиять на решение парламентов пользоваться своими конституционными полномочиями, но и предопределять дальнейшую судьбу законопроектов в случае отрицательного отзыва. Как следствие, произошло значительное снижение фактической активности регионов в Госдуме.

Представленные наблюдения имеют значение не только в контексте рассмотрения отдельного института — они во многом обогащают представление о процессе рассмотрения и принятия законов в российской политической системе. Что касается конкретно Совета, то институциональный дизайн и его последующая эволюция обладает конкретной политической природой, определение которой необходимо для понимания работы всего политического организма.

Поступила в редакцию / Received: 01.08.2022

Доработана после рецензирования / Revised: 20.08.2022

Принята к публикации / Accepted: 25.08.2022

Библиографический список

- Зарипов Н.А., Помигуев И.А.* Скорость принятия законопроектов как индикатор политической природы законотворческого процесса на примере Совета Законодателей // *Власть*. 2022. Т. 30. № 4. — В печати.
- Миронов С.М.* Чем занят Совет законодателей // *Сводный реферативный сборник журнала Представительная власть — XXI век: законодательство, комментарии, проблемы*. 2004. № 2. С. 9–11.
- Петров Н.В.* Политическая механика российской власти: субституты против институтов // *Вестник общественного мнения. Данные. Анализ. Дискуссии*. 2009. № 4. С. 5–23.
- Помигуев И.А., Алексеев Д.В.* Обнуление законопроектов: дисконтинуитет как технология блокирования политических решений // *Полис. Политические исследования*. 2021. № 4. С. 176–191. <https://doi.org/10.17976/jpps/2021.04.13>
- Помигуев И.А.* Руководство Государственной Думы: возвращение к советскому прошлому? // *Политическая наука*. 2017. № 3. С. 105–120.

- Помигуев И.А. Совет Государственной Думы: реальный вето-игрок или технический исполнитель? // Полис. Политические исследования. 2016. № 2. С. 171–183. <https://doi.org/10.17976/jpps/2016.02.12>
- Организация законодательного процесса в зарубежных странах / Р.Г. Газизова, Н.М. Касаткина, Н.Б. Крысенкова, Ф.А. Лещенков, А.Н. Пилипенко, Н.Ю. Трещетенкова, Т.И. Чурсина М.: Издание Государственной Думы, 2014.
- Тулаев Н.П. Совершенствование законодательного процесса в законодательном (представительном) органе государственной власти: регламентное или законодательное регулирование // Аналитический сборник «Обеспечение парламентской деятельности законодательных (представительных) органов власти Российской Федерации». Издание Совета Федерации. 2008. С. 7–9.
- Chaisty P. Presidential dynamics and legislative velocity in Russia, 1994–2007 // East European Politics. 2014. Vol. 30, no. 4. P. 588–601. <https://doi.org/10.1080/21599165.2014.96439>
- North D.C. Institutions // Journal of economic perspectives. 1991. Vol. 5, no. 1. P. 97–112.
- Remington T.F. The evolution of executive-legislative relations in Russia since 1993 // Slavic Review. 2008. Vol. 59, no. 3. P. 499–520. <https://doi.org/10.2307/2697343>
- Tsebelis G. Veto players and institutional analysis // Governance. 2000. Vol. 13, no. 4. P. 441–474. <https://doi.org/10.1111/0952-1895.00141>

Сведения об авторах:

Помигуев Илья Александрович — кандидат политических наук, доцент департамента политики и управления факультета социальных наук Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ); научный сотрудник отдела политической науки ИНИОН РАН; доцент департамента политологии факультета социальных наук и массовых коммуникаций Финансового университета при Правительстве РФ (e-mail: pomilya@mail.ru) (ORCID: 0000-0003-3068-5664)

Зарипов Никита Андреевич — магистрант факультета социальных наук Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ) (e-mail: nazaripov@edu.hse.ru) (ORCID: 0000-0003-4834-4665)