DOI: 10.17976/jpps/2016.02.12

СОВЕТ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ: РЕАЛЬНЫЙ ВЕТО-ИГРОК ИЛИ ТЕХНИЧЕСКИЙ ИСПОЛНИТЕЛЬ?

И.А. Помигуев

ПОМИГУЕВ Илья Александрович, младший научный сотрудник Отдела политической науки ИНИОН РАН. Для связи с автором: pomilya@mail.ru

Статья поступила в редакцию 29.04.2015. Принята к публикации 25.07.2015

Аннотация. Ситуация вокруг вхождения Крыма в состав Российской Федерации затронула многие сферы жизни страны, и в первую очередь политическую. В целях легитимации процесса присоединения были мобилизованы силы большинства политических акторов, особенно институциональных и партийных вето-игроков, согласие которых требуется для изменения законодательного статус-кво. Необходимость скорейшего реагирования на крымские события определила появление политических функций у Совета Государственной Думы – внутриинституциональной структуры, которая ранее отвечала только за организационную работу нижней палаты парламента. Последующее формальное закрепление таких функций дает основание предположить, что в России появился новый вето-игрок. Чтобы понять действительную роль Совета Госдумы в законодательном процессе, автор проанализировал его полномочия, а также рассмотрел качественные и количественные показатели влияния на повестку дня и законодательные инициативы. Полученные результаты свидетельствуют, что Совет Госдумы является сильной технической структурой с политическим составом и ограниченными политическими возможностями.

Ключевые слова: вето-игроки; законодательный процесс; законодательный статус-кво; парламент; политические институты; политические партии; Государственная Дума; Совет Государственной Думы; установка повестки дня.

События в Крыму весной 2014 г. существенно изменили российскую политическую жизнь. Это касается большого круга вопросов международной и внутренней политики. Этот "особый случай"[1] стал хорошим поводом для изменения или корректировки отдельных политических практик и правил игры в российской политической системе. Примером этому может служить превращение технической структуры под названием Совет Государственной Думы в политического актора. Данная статья – попытка понять влияние этого внутриинституционального органа на современный процесс принятия законодательных решений в свете недавнего расширения его полномочий.

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВАНИЯ ИЗУЧЕНИЯ РОЛИ СОВЕТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ В ЗАКОНОДАТЕЛЬНОМ ПРОЦЕССЕ

При рассмотрении роли Совета Государственной Думы планируется использовать концептуальные основы неоинституциональной теории вето-игроков. Она позволяет изучать политическую систему государства с помощью единого

[1] Именно такое выражение было использовано для объяснения нарушения Регламента Госдумы, которое допустил Совет палаты. См., например: Госдума обратилась к Президенту РФ с просьбой защитить население Крыма. 2014. – *Первый канал*. 01.03.2012. Доступ: http://www.1tv.ru/news/polit/253229 (проверено 25.01.2016).

универсального критерия – взаимодействия между вето-игроками. Ими являются коллективные и индивидуальные акторы, согласие которых необходимо для изменения статус-кво, т.е. существующей на данный момент политики (законодательства) [Tsebelis 2002: 36]. Исследователи часто идентифицируют вето-игроков по двум критериям – они определяются либо Конституцией страны (президент, парламент), либо самой политической системой (например, партии, коалиции партий). Именно поэтому обычно изучаемыми вето-игроками становятся парламенты в целом или отдельные партии в частности, главы государств, правительства стран, суды и другие структуры [см. напр. Tsebelis 1999; Помигуев 2014: 203]. У каждого из них есть свой уникальный объем полномочий и возможностей влияния на конечное законодательное решение, которые и определяют их роль в политической системе государства [Tsebelis, Rizova 2007]. Одни могут только установить политическую повестку дня, инициировав решение той или иной проблемы, другие могут влиять на прохождение и блокирование такой инициативы на конкретном этапе ее рассмотрения, но в целом законодательное решение представляет собой компромисс между вето-игроками.

При изучении законодательного процесса с помощью представленной концепции возникает проблема расхождения между существующими на бумаге формальными правилами и реальными политическими практиками, повседневным опытом акторов в России. Такие расхождения в конечном счете могут выводить из правовых границ принятые решения, что сказывается на легитимности всей политической системы. В данном случае не имеются в виду теневые механизмы принятия решений (хотя этот фактор нельзя не учитывать). Мы обращаем внимание на то, что практическая роль вето-игрока может быть выше или ниже, чем установлено институционально, при этом в случае правовых противоречий (прямых нарушений законодательства) такие игроки стремятся подстроить под себя правила игры. Для того чтобы обосновать такое предположение, мы рассмотрим в динамике формальные полномочия Совета Госдумы, учитывая при этом количественные показатели его деятельности. Это поможет нам оценить роль на первый взгляд неприметной структуры в законодательном процессе.

Многие исследователи выделяют еще один фактор, кажущийся на первый взгляд второстепенным – полномочие по формированию повестки дня [The Role of Government... 2011; Doering 2001]. Это понятие используют в политическом смысле как конституционную возможность актуализации какой-либо проблемы, инициирование ее обсуждения в публично-политическом поле с целью изменения статус-кво. Этот фактор существенен при определении разницы между демократическими и недемократическими режимами с помощью оценки конкурентоспособности в вопросе установки повестки дня [Помигуев 2014: 206].

Однако для полноты представления необходимо учесть процессуальную составляющую, т.е. совокупность институциональных правил игры, в рамках которых реализуется законодательная инициатива. Это дает возможность оценивать не только и не столько политических акторов (депутатов, президента и др.), сколько различного вида технические или даже бюрократические факторы, влияющие на скорость прохождения инициатив. Одним из показателей влияния исполнительной власти на законодательную может служить изменение скорости принятия законодательного решения, причем как ускорение данного процесса [Чейсти 2009: 121], так и его замедление.

В данной статье мы рассмотрим, насколько жизнеспособны предположения, выдвигаемые на основании теории вето-игроков при рассмотрении отдельных политических акторов, а также их взаимодействия и взаиморасположения:

– создаваемые внутриинституциональные структуры могут оказывать существенное влияние на формирование повестки дня и в целом на законодательный процесс за счет различных правовых и политических механизмов;

– рассматривать влияние вето-игроков на повестку дня можно с двух разных сторон – политической и процессуальной;

– правовые и политические механизмы, устанавливающие роль субъектов законодательного процесса, в случае несоответствия складывающейся практике могут подвергаться изменениям, влияющим на правила игры и конечный законодательный результат.

Понять перспективы подобных предположений планируется путем рассмотрения структуры, которая является внутренней по отношению к такому институциональному вето-игроку, как Государственная Дума, но при этом в силу определенных формальных правил и реальных практик может претендовать на роль самостоятельного вето-игрока – это Совет Государственной Думы.

ПОРЯДОК ФОРМИРОВАНИЯ И СОСТАВ СОВЕТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ ШЕСТОГО СОЗЫВА

Совет Государственной Думы является органом нижней палаты парламента, создаваемым для подготовки и рассмотрения вопросов деятельности палаты (стоит заметить, что со 2 июля 2014 г. постановлением Государственной Думы было решено исключить словосочетание "организационных вопросов", что по факту расширяет полномочия Совета,[2] об этом пойдет речь ниже).

Порядок формирования органа со временем претерпел существенные изменения. Так, до 2003 г. в него входили только представители от партий и депутатских объединений, с четвертого созыва – руководство палаты. Это связано с тем, что партийным лидерам было разрешено занимать руководящие посты в парламенте. Данный факт сказался на потере относительной независимости руководства Госдумы от своих партий и депутатских групп, бывшей в прошлых созывах. Итогом таких изменений стала монополизация Совета Госдумы лидерами большинства в парламенте [Чейсти 2006: 16], что следует общей логике усиления контроля над деятельностью Думы со стороны исполнительной власти и президента и подрыва демократического принципа разделения властей [Анохина, Мелешкина 2007].

На данный момент в состав его членов *с правом решающего голоса* входят исключительно депутаты нижней палаты парламента, занимающие должности Председателя, его заместителей, а от политических фракций – их руководители и не более двух руководителей внутрифракционных групп[3]. Правом совещательного голоса наделяются председатели комитетов или их представители. Также на заседаниях разрешено участвовать полномочным представителям президента и правительства РФ, депутатам и другим субъектам права законодательной инициативы в случае рассмотрения их вопросов[4].

[2] См.: Постановление ГД ФС РФ от 02.07.2014 N 4718-6 ГД "О внесении изменений в Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации". 2014. – *Собрание законодательства РФ. М. № 27. Ст. 3719*; Попов: Регламент расширит полномочия Совета Государственной Думы. 2014. – *Фракция Единая Россия. Официальный сайт.* 2.07.2014. Доступ: http://www.duma-er.ru/press/63899 (проверено 25.01.2016).

[3] В составе фракции численностью более 100 депутатов разрешается создавать внутрифракционные группы количеством не менее 50 законодателей. См.: Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: Принят постановлением Государственной Думы от 22 января 1998 г. № 2134-II ГД (ред. от 25.02.2015). – СЗ РФ. 1998. № 7. Ч. 2. Ст. 13. Ч. 4. Ст. 16.

[4] Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: Принят постановлением Государственной Думы от 22 января 1998 г. № 2134-II ГД (ред. от 25.02.2015). – *СЗ РФ.* 1998. № 7. Гл. 2.

Таким образом, решающий голос имеет руководство Государственной Думы и фракций (внутрифракционных групп). Первые из них избираются на заседании нижней палаты простым большинством голосов[5], т.е. полностью зависимы от расстановки политических сил в парламенте, вторые же зависят только от своих фракций. Расстановка руководящих мест в парламенте – предмет торга политических партий. При этом нужно учитывать, что наличие в Государственной Думе парламентского большинства формально позволяет единолично формировать руководящий состав, в том числе определять общее количество заместителей. При этом фактически существует необходимость "делить" места, чтобы обеспечить пропорциональное представительство всех сил, заключать так наз. пакетное соглашение. Именно по этой причине в руководстве Думы шестого созыва оказались представители всех парламентских сил, от "Единой России" – 6 человек, в том числе председатель и первый заместитель, от оппозиционных партий – по одному (второй по численности фракции КПРФ досталось место первого заместителя). Иными словами, существующий руководящий состав Государственной Думы относительно точно отражает расстановку политических сил в парламенте (см. табл. 1).

Таблица 1 (Table 1)

Члены Совета ГД по фракциям

(The Members of the Council of the State Duma by Fractions)

	"Единая Россия"	КПРФ	"Справедливая Россия"	ЛДПР	Итого
Руководство ГД	6	1*	1	1	9
Руководители фракций и внутрифракционных групп	3**	1	1	1	6
Всего	**9**	**2**	**2**	**2**	**15**

*Первый заместитель председателя Государственной Думы.

**Руководитель фракции "Единая Россия" совмещает также пост заместителя председателя Государственной Думы, поэтому фактически у фракции на один голос меньше.

Источник: Состав Совета Государственной Думы. Доступ: http://www.duma.gov.ru/structure/council/ (проверено 25.01.2016).

Подобная пропорциональность наводит на мысль о том, что Совет Государственной Думы представляет собой "парламент в миниатюре", который в свою очередь отражает волю всех граждан страны. Даже если бы в руководстве парламента полностью отсутствовали представители оппозиционных сил, это бы не стало причиной для отсутствия в нем представителей фракций. Получается, что если все фракции имеют высокую внутреннюю сплоченность [Cohesion and Discipline... 2006][6], голосование на Совете одного представителя от нее можно будет приравнять к голосованию на пленарном заседании (в данном случае речь идет только о системе формирования палаты

[5] Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: Принят постановлением Государственной Думы от 22 января 1998 г. № 2134-II ГД (ред. от от 25.02.2015). – *СЗ РФ*. 1998. № 7. Гл. 1.

[6] Это допущение позволяет эффективно изучать роль партийных вето-игроков, которые в конечном счете фактически перестают отличаться по своей природе от индивидуальных акторов. См. подробнее: [Помигуев 2014].

исключительно по партийным спискам). В такой ситуации формальное право Государственной Думы отменять решения Совета практически нереализуемо.[7]

Сильная внутренняя сплоченность, выражающаяся в поддержке деятельности и решений партии / лидера, с одной стороны, нивелирует личностные факторы отдельных "несогласных" лиц и делает более предсказуемым принимаемое решение, а с другой – повышает неопределенность в случае отсутствия механизма принятия коллективного решения, когда личностный фактор лидера имеет определяющее значение.

Сформированная структура Совета создавалась изначально для того, чтобы принимать технические, организационные решения, а Государственная Дума – политические. И если со вторым утверждением все более или менее понятно, то первое нуждается в дополнительном рассмотрении.

Функции Совета Государственной Думы

Рассмотрим некоторые функции Совета подробнее, чтобы приблизиться к пониманию его роли в принятии законодательных решений. Полномочия структуры определены внутренним документом – Регламентом Думы, который достаточно часто подвергается различным изменениям. Мы будем рассматривать действующую на данный момент редакцию (от 25 февраля 2015 г.), а при необходимости обратимся к предыдущим версиям.

Совет Государственной Думы[8]:

1. Формирует программы законопроектной деятельности на различные сроки, принимает решения о назначении дополнительных заседаний палаты.[9]

2. Назначает комитеты, ответственные за подготовку внесенных в Думу законопроектов, направляет материалы по ним в комитеты палаты, во фракции, субъектам права законодательной инициативы с указанием срока подготовки отзывов, предложений и замечаний (поправок) к законопроекту, а также в Общественную палату.

3. По предложению комитетов Государственной Думы принимает решение о возвращении законопроекта субъекту права законодательной инициативы, если им не выполнены требования Конституции или Регламента ГД:

а) предоставлены не все необходимые при внесении документы или документы оформлены неправильно, т.е. не соответствуют требованиям ст. 104 Конституции и ст. 105 Регламента (заметим, что после изменений Регламента ГД от 2.07.2014 г. появилось новое требование – пояснительная записка должна содержать мотивированное обоснование необходимости принятия или одобрения законопроекта[10])[11];

[7] Интересно, что предложения исключить такой пункт из Регламента Государственной Думы для усиления роли Совета уже звучали от "оппозиционной" партии ЛДПР, см. О проекте постановления Государственной Думы № 547780-6 "О внесении изменений в Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" [Текст стенограммы по вопросу]. – *Государственная Дума. Стенограмма заседаний*. № 179 (1417). Ч.1. С. 26-35. Ч. 2. С. 18-21. Однако подобные нововведения могут привести к различным негативным последствиям, поэтому высказывать также инициативы без глубокого научного обоснования кажется поспешным.

[8] См. Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: Принят постановлением Государственной Думы от 22 января 1998 г. № 2134-II ГД (ред. от 25.02.2015). – *СЗ РФ*. 1998. № 7. Ст. 14

[9] Именно эта деятельность может считаться технической установкой повестки дня.

[10] Постановление ГД ФС РФ от 02.07.2014 N 4718-6 ГД "О внесении изменений в Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации". – *СЗ РФ*. 2014. № 27, ст. 3719.

[11] Это нововведение дает формальное право отклонить любой законопроект под таким предлогом, при этом мнение комитета как группы людей может носить достаточно субъективный характер.

б) отсутствует заключение Правительства на законопроекты, предусматривающие бюджетные траты[12];

в) вносятся изменения в законы, срок действия которых истек.[13]

4. Принимает решение о продлении срока представления поправок к законопроекту (положение появилось только в шестом созыве).

5. Одобряет проект бюджетной сметы Государственной Думы на текущий финансовый год и рассматривает отчет о его исполнении.[14]

6. Дает согласие при назначении Председателем Государственной Думы руководителя аппарата.

7. Принимает решение о проведении парламентских слушаний.

8. Принимает решение о приглашении на заседания Государственной Думы представителей непарламентских партий (положение появилось только в шестом созыве).

Этот список отличается отсутствием полномочий по решению политических вопросов, если не считать последнего пункта. Как мы видим, главными функциями Совета можно считать решение общих хозяйственных вопросов и техническую организацию законодательного процесса. Для нас наибольший интерес представляет, конечно же, второе.

Организация законодательного процесса включает в себя много компонентов, которые могут повлиять на формирование повестки дня. К основным из них можно отнести следующие:

1. Отклонение законопроекта на основании решения правового управления Государственной Думы и ответственного комитета, выразивших позицию, что законодательная инициатива внесена с нарушениями;

2. Затягивание или ускорение рассмотрения законопроектов во всех чтениях, и тем более в первом чтении, где решается важный политический вопрос – будет ли принята сама концепция проекта. Могут применяться различные механизмы влияния на судьбу законопроектов, например:

– расстановка их по приоритетности в порядке работы на заседаниях Государственной Думы (в регламенте указан необходимый порядок, но Совет может принять также и самостоятельное решение);

– расстановка сроков рассмотрения законопроектов комитетами и самим Советом.

Как мы видим, Совет Государственной Думы формально не может оказывать влияние на решения ответственных комитетов, которые представляют группу депутатов разных фракций. Однако затягивание или ускорение рас-

[12] В данном случае возможности Совета ГД ограничены, поскольку инициатору достаточно получить любое заключение Правительства, предоставляемое в обязательном порядке, чтобы снять такую угрозу. См. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ). – *СЗ РФ*. 04.08.2014. № 31. Ст. 4398. Ст. 104. Ч. 3.

[13] Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: Принят постановлением Государственной Думы от 22 января 1998 г. № 2134-II ГД (ред. от 25.02.2015). – *СЗ РФ*. 1998. № 7. Ч. 5. Ст. 108. Ч. 4. Ст. 114.

[14] Интересно, что в прошлом созыве это положение звучало по-другому – Совет решал вопросы "содержания" Государственной Думы.

смотрения законопроектов практически не зависит от позиции комитета, поскольку даже его председатель имеет только право совещательного голоса. К тому же Совет руководствуется мнением Президента РФ и Правительства РФ, выражаемого через своих постоянных представителей, а также инициаторов законопроекта, которым разрешено участие в заседаниях.

В этом контексте достаточно интересно выглядит новая структура, которую ввели с последними изменениями Регламента – Научный совет по правотворческой деятельности (его формирует единолично Председатель Государственной Думы).[15] При этом теми же поправками Комитет обязуют рассматривать заключения Научного совета. Можно предположить, что данный орган создается для того, чтобы у Председателя Государственной Думы (по совместительству и Председателя Совета ГД) появился "рычаг" давления на Комитеты при принятии ими решения о поддержке законопроекта. Соответственно, в законодательном процессе появляется новая структура, которая формально не может добиться отклонения законопроекта, однако практическая возможность все-таки присутствует (больше за счет партийных механизмов, т.е. партийных вето-игроков).

Однако создание Научного совета напрямую никак не влияет на роль Совета Государственной Думы, который в последнее время становится все более влиятельной политической структурой. Основания для такого суждения в последнее время появляются все чаще.

Наиболее ярким примером может быть новость, появившаяся 1 марта 2014 г. в СМИ: Госдума (по факту Совет палаты) обратилась к Президенту РФ с просьбой защитить население Крыма[16]. Сообщили, что "Совет Думы обычно собирается, чтобы согласовать повестку пленарных заседаний. Но сегодня – особый случай. После последних событий на Украине руководство палаты в срочном порядке приняло сразу два документа от имени всех парламентариев: заявление Совета о беспокойстве за эскалацию политического кризиса на Украине и обращение к Президенту Российской Федерации, в котором депутаты призывают Президента принять меры по стабилизации обстановки в Крыму"[17]. Этот "особый случай" противоречил Регламенту Государственной Думы, где четко было написано, что Совет нужен для подготовки и рассмотрения организационных вопросов, что закрепляло его статус как неполитического органа. Также не совсем точно в этом контексте выглядит ссылка на то, что Совет представляет мнение всех депутатов Государственной Думы, хотя выше мы уже подчеркнули, что такая возможность есть только в случае предельно жесткой партийной дисциплины. Однако в любом случае мнение Совета отражает мнение всех депутатов примерно в той же степени, в какой парламент представляет мнение всех граждан страны.

Необходимость устранения данной коллизии стала очевидна, поэтому 2.07.2014 г. Государственной Думой было принято постановление, целью которого стало повышение роли Совета Государственной Думы.[18] На пленарном заседании

[15] Постановление ГД ФС РФ от 02.07.2014 N 4718-6 ГД "О внесении изменений в Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации". – *СЗ РФ*. 2014. № 27. Ст. 3719.

[16] См. напр. Нарышкин: Совет Госдумы обратился к Президенту России с просьбой принять меры по стабилизации остановки в Крыму. 2014. – *Фракция Единая Россия. Официальный сайт*. 1.03.2014. Доступ: http://www.duma-er.ru/press/63899 (проверено 25.01.2016).

[17] Госдума обратилась к Президенту РФ с просьбой защитить население Крыма. 2014. – *Первый канал*. 01.03.2012. Доступ: http://www.1tv.ru/news/polit/253229 (проверено 25.01.2016).

[18] Попов: Регламент расширит полномочия Совета Государственной Думы. 2014. – *Фракция Единая Россия. Официальный сайт*. 2.07.2014. Доступ: http://www.duma-er.ru/press/63899 (проверено 25.01.2016).

Государственной Думы председатель Комитета ГД по Регламенту и организации работы Государственной Думы С.А. Попов поддержал изменения и сказал, что в условиях демократизации повышение роли Совета является очень важным аспектом. Поэтому он не должен рассматривать только организационные вопросы, поскольку, по словам Попова, "это неправильно" и "норма не соответствует действительности". "Совет должен иметь право рассматривать любые вопросы, которые он посчитает нужными и необходимыми для рассмотрения, и в связи с этим должна быть расширена сфера его полномочий".[19] Именно поэтому теперь Совет Государственной Думы является органом, создаваемым для подготовки и рассмотрения [любых] вопросов деятельности палаты. Это коснулось и полномочий по установке повестки дня – Совет имеет право самостоятельно определять порядок очередности законопроектов, несмотря на имеющийся в Регламенте ранжированный список. За такие изменения проголосовали только депутаты фракции "Единая Россия", имеющей большинство в Парламенте. Можно с уверенностью заявить, что *указанные изменения в Регламенте ГД официально сделали Совет Государственной Думы политическим игроком*. Посмотрим статистику, чтобы понять, как это отразилось на законодательной практике.

Количественные показатели влияния Совета Государственной Думы на законодательный процесс

Рассмотрение роли Совета Государственной Думы только по нормативным документам, отдельным высказываниям и событиям связано с определенными проблемами. В первую очередь это может выражаться в субъективности трактовок различных норм законодательства, которые порой носят только формальный характер, не отражающий сути происходящего. Во-вторых, этой структуре свойственна достаточно высокая степень закрытости процесса принятия решений от "посторонних" глаз, что также мешает создать полную картину работы данного органа.[20]

Именно поэтому большую ценность могут представлять количественные показатели этапов принятия законодательных решений. Так, например, законопроект поступает на рассмотрение Государственной Думы в первом чтении только после большой предварительной работы по нему. Сначала его изучают и дают отзывы все субъекты права законодательной инициативы, дважды рассматривают Совет Государственной Думы и депутаты профильных комитетов. В связи с этим отсутствие движущей законопроект силы (обычно это авторы инициативы) отрицательно сказывается на скорости принятия решения по нему. Для того чтобы увидеть, как количественно влияет Совет нижней палаты на законопроект, рассмотрим статистику шестого созыва Государственной Думы по этапам законодательного процесса, в которых напрямую задействована эта структура. Такие данные можно найти в Автоматизированной системе обеспечения законодательной деятельности (АСОЗД).[21]

[19] О проекте постановления Государственной Думы № 547780-6 "О внесении изменений в Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" [Текст стенограммы по вопросу]. – *Государственная Дума. Стенограмма заседаний*. № 179 (1417). Ч. 1. С. 26-35. Ч. 2. С. 18-21.

[20] Присутствовать на заседаниях Совета могут только его члены, субъекты права законодательной инициативы в случае рассмотрения их инициатив, а также сотрудники, обеспечивающие деятельность этой структуры, представителей СМИ не допускают. Результаты заседаний можно найти в Автоматизированной системе законодательной деятельности только в виде протоколов – стенограмм или видео в публичном доступе нет.

[21] Автоматизированная система обеспечения законодательной деятельности. – *Государственная Дума. Официальный сайт*. Доступ: http://asozd2.duma.gov.ru (проверено 25.01.2016).

Стоит сразу уточнить, что при предварительном рассмотрении законопроекта могут возникать некоторые вопросы относительно взаимодействия Совета и комитетов. Роль последних в процессе прохождения законопроектов внутри Государственной Думы достаточно значима, поскольку они вносят предложения по формированию плановых документов, осуществляют предварительное рассмотрение законопроектов и их подготовку к рассмотрению палатой, готовят заключения на законопроекты и проекты постановлений.[22] Однако все эти действия производятся только при тесном взаимодействии с Советом, и заключительное слово принимает именно он. Поэтому даже в случаях, когда законопроект "повисает" в комитете на долгое время без рассмотрения Советом перед первым чтением, исправить эту ситуацию в любой момент или оставить ее как есть может именно Совет.

Для понимания роли исследуемой структуры предлагается рассмотреть следующие количественные показатели законодательного процесса:

1. Количество законопроектов по стадиям их рассмотрения.

2. Количество законопроектов и время их нахождения на стадии предварительного рассмотрения Советом (до вынесения на первое чтение, т.е. еще не рассмотренных Госдумой).

3. Причины отклонения или снятия с рассмотрения законопроектов.

Данные для анализа мы возьмем в основном из двух таблиц, находящихся в Автоматизированной системе обеспечения законодательной деятельности[23] (Информация о прохождении законопроектов по стадиям законодательного процесса в Государственной Думе шестого созыва и Информация о причинах завершения работы над законопроектами и законами в Государственной Думе шестого созыва). Для того чтобы увидеть время нахождения законопроектов на стадии предварительного рассмотрения, были разобраны в отдельной таблице даты их внесения и последнего события по ним.

При анализе данных по стадиям законопроектов можно заметить, что из всего количества инициатив (5 768) только 22,5% были приняты, в то время как отклоненных и снятых с рассмотрения почти в два раза больше. Не окончено рассмотрение еще трети проектов законов (см. табл. 2).

Таблица 2 (Table 2)

Количество законопроектов по стадиям их рассмотрения[24]

(The Number of Bills by Stages of Consideration)

Стадия рассмотрения	Количество законопроектов	%
Находятся на рассмотрении	2 016	34,84
Отклоненные или снятые с рассмотрения	2 468	42,66
Принятые и опубликованные	1 302	22,50
Всего законопроектов	**5 786**	**100**

[22] Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: Принят постановлением Государственной Думы от 22 января 1998 г. № 2134-II ГД (ред. от 25.02.2015). – *СЗ РФ*. 1998. № 7. Гл. 4. Ст. 19. Ч. 2.

[23] Автоматизированная система обеспечения законодательной деятельности. – *Государственная Дума. Официальный сайт*. Доступ: http://asozd2.duma.gov.ru (проверено 25.01.2016).

[24] Здесь и далее представлены данные за шестой созыв Госдумы по состоянию на 01.01.2015 г.

Наибольшее влияние Совет ГД может оказывать на законопроекты, которые еще не вынесены на публичное обсуждение нижней палаты, т.е. до первого чтения. А таких более 70% от общего количества законопроектов, находящихся на рассмотрении. Несмотря на то что подавляющее большинство рассматривается комитетами, как мы раньше отметили, "ответственность" за задержку лежит на Совете (см. табл. 3).

Таблица 3 (Table 3)

Количество законопроектов, получивших то или иное решение на стадии их предварительного рассмотрения на Совете ГД (до вынесения на первое чтение)

(Decisions of the Council of the State Duma at the Stage of Preliminary Consideration of the Bill, Prior to Consideration in the First Reading)

Решения		Количество	%
Иное решение		53	3,65
Перенести рассмотрение		160	11,02
Предложено инициатору изменить текст законопроекта		50	3,44
В ответственном комитете		1 189	81,89
Всего законопроектов, предварительно рассмотренных Советом, но еще не вынесенных на первое чтение		**1 452**	**100**
Итого	**Доля законопроектов, предварительно рассмотренных Советом, но еще не вынесенных на первое чтение от количества находящихся на рассмотрении**		72,02
	Доля законопроектов, предварительно рассмотренных Советом, но еще не вынесенных на первое чтение от общего количества законопроектов в шестом созыве		25,1

Такую статистику можно оспорить, предположив, что Совет просто еще не успел вынести на рассмотрение Госдумы все эти законопроекты. Для того чтобы избежать подобных замечаний, можно проанализировать нерассмотренные в первом чтении законопроекты по датам их внесения и последнему событию.

Таблица 4 (Table 4)

Законопроекты, не рассмотренные Государственной Думой в первом чтении

(The Bills not Considered by the State Duma in the First Reading)

	С учетом даты внесения законопроекта		С учетом даты последнего события, произошедшего с законопроектом	
Год	**Количество**	**%**	**Количество**	**%**
До 2012*	269	18,53	6	0,42
2012	148	10,19	315	21,69
2013	320	22,04	248	17,08
2014	715	49,24	883	60,81
Всего	**1 452**	**100**	**1 452**	**100**

*Предыдущие созывы Госдумы

Источник: Автоматизированная система обеспечения законодательной деятельности. – *Государственная Дума. Официальный сайт.* Доступ: http://asozd2.duma.gov.ru (проверено 25.01.2016).

В табл. 4 мы видим, что к первому чтению не было допущено более половины законопроектов, которые внесли еще до 2014 г., а 40% инициатив в 2014 г. вообще были забыты. Теперь становится понятнее, насколько сильное влияние на законопроект оказывается еще до публичного рассмотрения в Государственной Думе, а "техническое торможение" неудобных или неугодных инициатив активно используется для того, чтобы "замылить" тему.

Совет ГД имеет еще одну значительную, хотя и техническую функцию, – он может отклонять проекты федеральных законов до рассмотрения на заседании нижней палаты парламента в строго установленных случаях, предусмотренных Регламентом Думы. Такой технической функцией орган воспользовался 360 раз – в 15% случаев, когда законопроекты не были приняты. Поскольку в Регламенте очень строго определяются случаи применения Советом таких полномочий, подобные цифры все же больше говорят о невысоком профессионализме инициаторов законопроектов, нежели действительно о серьезной роли Совета в данном случае. Хотя если предположить, что несмотря на заключения комитета и правового управления последнее слово остается опять же за Советом, решение об отклонении теоретически может быть не принято.

Таблица 5 (Table 5)

Причины, по которым не были приняты законопроекты
(The Reasons why the Bills were Defeated)

Причина	Количество	%
Отклонены Советом Государственной Думы при предварительном рассмотрении	360	14,62
Сняты в связи с отзывом законопроекта СПЗИ	621	25,22
Отклонены или сняты с рассмотрения на заседании Госдумы, Совета Федерации	1 481	60,15
Всего законопроектов, которые не были приняты	2 462	100

После рассмотрения количественных показателей работы Совета ГД можно прийти к следующим заключениям:

– Совет Госдумы активно использует полномочие по технической установке повестки дня и практически бесконтрольно влияет на длительность работы над законопроектами, особенно на предварительных этапах их рассмотрения;

– Совет Госдумы обладает ограниченными неполитическими полномочиями по отклонению законопроектов, которыми он пользуется достаточно редко.

Получается, что данная структура не может принимать политические законодательные решения, но в состоянии отложить их на неопределенный срок. Таким образом, *Совет можно представить как техническую структуру, претендующую на роль частично самостоятельного вето-игрока*, поскольку механизмы прямого влияния на законодательный процесс он имеет, но на законодательный результат воздействует косвенно.

Заключение

Рассмотрение полномочий Совета Госдумы и количественных показателей его деятельности – это попытка понять, возможно ли возникновение "других" вето-игроков, напрямую не установленных Конституцией и не обусловленных самой политической системой.

Большое количество законопроектов, по которым долгое время не принимают никакого политического решения, дают основания полагать, что *точку вето можно определить еще до публичного рассмотрения законопроекта, до принятия первоначальных политических решений по законопроекту.* Конечно, "точкой" назвать сложно такую ситуацию, когда результатом является не принятие или отклонение законопроекта, а бесконечно долгое затягивание, но при этом если упустить данный факт, то возникает опасность неправильного понимания принципа функционирования законодательного процесса в современной России.

Без учета деятельности Совета ГД можно не увидеть, что парламентская поддержка исполнительной власти подразумевает под собой не только (а, возможно, и не столько) содействие политическое, т.е. партийного большинства и коалиций, сколько неполитическое – содействие организационных и аппаратных структур. Именно поэтому влияние процессуальных норм на законодательный результат становится чуть ли не сопоставимым с политической волей отдельных вето-игроков. *Получается, что при исследовании фактора установки политической повестки дня нельзя игнорировать и техническую сторону вопроса.*

Совет ГД – это техническая структура, которая формально не может претендовать на роль политического вето-игрока в законодательном процессе. При этом ее политический состав и проявление политических функций, позволивших этому органу выступать от лица всей нижней палаты парламента, говорят о трансформации роли Совета в целом. *При нахождении неформальных практик работы такого института наблюдается стремление к формальному закреплению "расширения" его полномочий.* А это значит, что если изменение правил игры из-за монопольного положения одной партии в парламенте уже произошло и формально техническая структура (Совет ГД) стала политической, то появление новых полномочий, которые уже непосредственно начнут затрагивать законодательный процесс, – всего лишь дело времени.

Анохина Н.В., Мелешкина Е.Ю. 2007. Пропорциональная избирательная система и опасности президенциализма: российский случай. – *Полис. Политические исследования*. № 5. С. 8-24.

Помигуев И.А. 2014. Концепция вето-игроков: новый подход в изучении форм правления. – *Политическая наука*. № 1. С. 199-210.

Чейсти П. 2006. "За" и "против" мажоритаризма для российских законодателей. – *Сравнительное конституционное обозрение*. № 4 (57). С. 13-20.

Чейсти П. 2009. Воздействие партийных рычагов власти Президента на законодательный процесс в посткоммунистической России. – *Политическая конкуренция и партии в государствах постсоветского пространства*. Ред.-сост. Е.Ю. Мелешкина, Г.М. Михалева. М.: ИНИОН РАН. С. 95-127.

Cohesion and Discipline in Legislatures: Political Parties, Party Leadership, Parliamentary Committees and Governance. Ed. by R.Y. Hazan. 2006. Routledge. 184 p.

Doering H. 2001. Parliamentary Agenda Control and Legislative Outcomes in Western Europe. – *Legislative Studies Quarterly*. No. 26. P. 145-165.

The Role of Government in Legislative Agenda Setting. Ed. by G. Tsebelis, B.E. Rasch. 2011. L.; N.Y.: Routledge. 273 p.

Tsebelis G. 1999. Veto Players and Law Production in Parliamentary Democracies: an Empirical Analysis. – *American Political Science Review*. No. 93. P. 591-608.

Tsebelis G. 2002. *Veto Players: how Political Institution Work*. – Princeton, NJ: Princeton Univ. Press. 440 p.

Tsebelis G., Rizova T. 2007. Presidential Conditional Agenda Setting in the Former Communist Countries. – *Comparative Political Studies*. Vol. 40. No. 10. P. 1155-1182.

DOI: 10.17976/jpps/2016.02.12

THE COUNCIL OF THE STATE DUMA: REAL VETO PLAYER OR A TECHNICAL EXECUTIVE?

I.A. Pomiguev[1]

[1]*Institute of Information on Social Sciences. Russian Academy of Sciences. Moscow, Russia*

POMIGUEV Ilya Alexandrovich, junior researcher, Political Science Department, Institute of Information on Social Sciences, Russian Academy of Sciences. Email: pomilya@mail.ru

Received: 29.04.2015. Accepted: 25.07.2015

Abstract. The implications of the Crimea becoming part of the Russian Federation are multifaceted; first of all, they can be seen in the political sphere. In order to legitimize the accession process, the powers of most political actors were mobilized, especially the ones of the institutional and partisan veto players, whose agreement is necessary for a change of the legislative status quo. Necessity to respond rapidly to the Crimean event was the cause of the emergence of political functions of the Council of the State Duma – the internal institutional structure, which used to be responsible only for organizational work of the lower house of the parliament. The subsequent formal confirmation of such functions is the reason to assume that Russia has a new veto-player. To understand the actual role of the Council of the State Duma in the legislative process, the author has analyzed its powers and considered qualitative and quantitative indicators which influence the agenda and legislative initiatives. The results show that the Council of the State Duma is a strong technical structure characterized by political composition and limited political opportunities.

Keywords: veto players; legislative process; legislative status quo; parliament; political institutions; political parties; the Council of State Duma; agenda setting.

References

Anokhina N.V., Meleshkina Ye.Yu. The Proportional Electoral System and the Dangers of Presidentialism: the Russian Case. – *Polis. Political Studies*. 2007. No. 5. P. 8-24. (In Russ.)

Cheysti P. "Pros" and "Cons" Majoritarianism for Russian Legislators. – *Sravnitel'noye konstitutsionnoye obozreniye*. 2006. No. 4 (57). P. 13-20 (In Russ.)

Cheysti P. Vozdeystviye partiynykh rychagov vlasti Prezidenta na zakonodatel'nyy protsess v postkommunisticheskoy Rossii [The Legislative Effects of Presidential Partisan Powers in Post-communist Russia]. – *Politicheskaya konkurentsiya i partii v gosudarstvakh postsovetskogo prostranstva*. Red.-sost.: Ye.YU. Meleshkina, G.M. Mikhaleva [Political Competition and the Parties in the States of the Former Soviet Union. Ed. by E.Yu. Meleshkina, G.M. Mikhaleva]. Moscow: INION RAN. 2009. P. 95-127. (In Russ.)

Cohesion and Discipline in Legislatures: Political Parties, Party Leadership, Parliamentary Committees and Governance. Ed. By R.Y. Hazan. 2006. Routledge. 184 p.

Doering H. Parliamentary Agenda Control and Legislative Outcomes in Western Europe. – *Legislative Studies Quarterly*. 2001. No. 26. P. 145-165.

Pomiguev I.A. The Concept of Veto Players: A New Approach to the Study of Forms of Government. – *Politicheskaya nauka*. 2014. No. 1. P. 199-210. (In Russ.)

The Role of Government in Legislative Agenda Setting. Ed. by G. Tsebelis, B.E. Rasch. 2011. L.; N.Y.: Routledge. 273 p.

Tsebelis G. Veto Players and Law Production in Parliamentary Democracies: an Empirical Analysis. – *American Political Science Review*. 1999. No. 93. P. 591-608.

Tsebelis G. *Veto Players: How Political Institution Work*. Princeton, NJ: Princeton Univ. Press. 2002. 440 p.

Tsebelis G., Rizova T. Presidential Conditional Agenda Setting in the Former Communist Countries. – *Comparative Political Studies*. 2007. Vol. 40. No. 10. P. 1155-1182.