

**ЗАРИПОВ Никита Андреевич** – магистрант факультета социальных наук Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (101000, Россия, г. Москва, ул. Мясницкая, 11; [nazaripov@edu.hse.ru](mailto:nazaripov@edu.hse.ru))

**ПОМИГУЕВ Илья Александрович** – кандидат политических наук, научный сотрудник отдела политической науки Института научной информации по общественным наукам РАН (117218, Россия, г. Москва, ул. Кржижановского, 15, корп. 2); доцент департамента политологии факультета социальных наук и массовых коммуникаций Финансового университета при Правительстве РФ (125993, Россия, г. Москва, ГСП-3, Ленинградский пр-кт, 49; [potilya@mail.ru](mailto:potilya@mail.ru))

## СКОРОСТЬ РАССМОТРЕНИЯ ЗАКОНОПРОЕКТОВ КАК ИНДИКАТОР ПОЛИТИЧЕСКОЙ ПРИРОДЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА

**Аннотация.** Статья посвящена рассмотрению перспектив использования скорости принятия законопроектов как индикатора, отражающего политическую природу правил законодательного процесса. В политической науке сформировалась самостоятельная традиция изучения политических импликаций законотворчества (*legislative studies*), которая мало обращает внимания на формальные процедуры и бюрократическую логику как политические характеристики работы парламентских органов. На примере деятельности новой для российской парламентской системы структуры – Совета законодателей ФС РФ демонстрируется необходимость более широкого применения данного индикатора в политических исследованиях.

**Ключевые слова:** Совет законодателей, законотворческий процесс, Государственная дума, парламентская процедура

Понятие «правила игры» плотно вошло в научный обиход политических (а точнее, – институциональных) исследований, став одним из доминирующих концептов. Получившие свое развитие в конце XX в. после «неоинституционального поворота» правила, благодаря которым функционируют политические институты и действуют политические акторы, являются предметом изучения теоретиков рационального выбора. Данное направление исследования очень востребовано исследователями процесса принятия политических решений [Tsebelis 2000; Помигуев 2014; Wiberg 1995]. Однако налицо одна важная проблема – понимание исследователями юридических процедур и правил игры отличается [Помигуев, Алексеев 2020].

В контексте обозначенной выше проблемы сложившаяся академическая дискуссия предлагает традицию, фокусом исследования которой становится сама природа данных правил игры. Направление, получившее общее определение «*legislative studies*» рассматривает эту природу как переменную, способную оказывать политическое влияние на процесс коллективного принятия решений. Это достигается путем конструирования и развития взаимоотношений между участниками процесса *per se* [Помигуев, Фомин, Мальцев 2021]. Существующие законодательные исследования демонстрируют способность процедур оказывать значимое влияние на изменение реальных отношений между участниками законотворческого процесса на уровне как между институтами, так и внутри его отдельных участников. Подобные предположения были успешно апробированы в разрезе различных измерений влияния: в тесной связи с трансформацией политической системы; способности контроли-

ровать повестку дня (*agenda*) при помощи процедур; усиления либо ослабления отдельных участников законодательного процесса и иных аспектов [Parliaments and Majority... 1995: 566-589; Wegmann 2020]. Отдельное внимание стоит уделить опыту изучения российского пространства, в котором были затронуты, например, как отношения между Государственной думой РФ и Президентом РФ, так и политические импликации регламентных процедур внутри парламента [Chaisty 2014; Noble 2020; Помигуев 2016].

Изучение различных проекций законодательного процесса позволяет продемонстрировать, что правила процедуры становятся не столько изначально заданными объективными рамками взаимодействия, сколько популярным инструментом перераспределения власти и влияния между участниками процесса. Вместе с тем предлагаемые исследователями выводы и подходы основаны преимущественно на рассмотрении политической логики работы парламентской процедуры. При такой постановке вопроса из фокуса выпадает не менее важная бюрократическая логика работы законодательной системы, которая сводится к стремлению последней создать единый работающий механизм по производству законопроектов. И именно характеристики данного процесса с применением оптики политической науки позволяют наиболее полно оценить спектр реального влияния правил игры на законотворчество.

В данной статье предлагается оценить скорость рассмотрения законопроектов в качестве подобной «бюрократической» характеристики. Эта переменная отражает результаты коллективного принятия решений и вместе с тем обладает потенциалом обозначения аспектов политических отношений между игроками и выделения ключевых характеристик работы системы принятия законов. Существующая дискуссия лишь косвенно затрагивает данную проблематику — как правило, объектом изучения становятся факторы, которые влияют на скорость. В контексте изучения европейского опыта к таким можно отнести, например, процедуру голосования в Совете министров в Евросоюзе, характеристики инициативы и влияние двусторонних договоров между отдельными странами и Евросоюзом [Golub 2008; Golub, Steunenberg 2007].

При обращении к российскому опыту значение скорости как отдельного индикатора получает развитие в исследованиях работы Госдумы, в которых благодаря анализу изменений скорости принятия проектов удалось определить политическую роль внутреннего института Госдумы [Помигуев 2016], а также роль и значение для законодательного процесса авторов инициативы и внешних акторов — президента, правительства и т.д. [Chaisty 2014]. Представленное наблюдение вызывает особый интерес при соотнесении с дискурсом скорости, предлагаемым парламентариями. Так, установка председателя Государственной думы В.В. Володина на VII созыв предполагала повышение эффективности парламента, в т.ч. посредством сокращения времени рассмотрения инициатив [Помигуев 2017]. Артикуляция значимости этого фактора не только в академической среде, но и в пространстве *real politics* предопределила внимание к скорости как к индикатору с политической природой.

Важно отметить, что скорость может выступать характеристикой отношений не только внутри парламента, но и между депутатами, профильными комитетами и Советом Госдумы. Не менее значимым становится и внешнее взаимодействие с другими субъектами права законодательной инициативы. Правила, по которым они взаимодействуют, также могут оказывать влияние на скорость и, как следствие, на содержание их политических отношений.

Одним из наиболее интересных для исследователя примеров значимости влияния процедурных особенностей рассмотрения инициатив на скорость их

принятия наблюдается в деятельности Совета законодателей Федерального собрания Российской Федерации. Институт, изначально созданный в 2002 г. при Совете Федерации, был призван координировать работу парламентов субъектов и палаты федерального парламента по выработке законопроектов [Помигуев 2018].

В 2012 г. статус Совета был повышен: структура продолжила исполнять свои функции, но уже в другом статусе — при Федеральном Собрании РФ<sup>1</sup>. Подобная метаморфоза становится значимой, поскольку после принятия Положения от 16 июня 2015 г. в Регламент Государственной думы была принята поправка. Пункт 1.1 ст. 111 был дополнен фразой: «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»<sup>2</sup>.

Таким образом, за три года Совету удалось встроиться в законодательный механизм и стать его формальным участником. В целом, просматриваемая логика отражает предложенный Н.В. Петровым концепт субститутов — внеконституционных структур, выполняющих функции полноценных участников процесса [Петров 2009]. Среди подобных функций стоит выделить предварительный анализ проектов законодательных инициатив регионов — по сути, законопроектов, которые парламенты субъектов уже могли бы внести на рассмотрение в Государственную думу, но при этом заранее обращаются за экспертизой в профильную комиссию Совета. Сложившаяся процедура не вызывает вопросов до тех пор, пока исследователь не обращает внимание на скорость рассмотрения региональных инициатив.

В табл. 1 представлены результаты продолжительности рассмотрения принятых Государственной думой законопроектов в VI и VII созыве, предварительно рассмотренных либо не рассмотренных Советом законодателей. Наиболее примечательным наблюдением становится итоговое время: если законопроект был рассмотрен в Совете, то среднее время его принятия в Госдуме увеличилось на 111 дней в VI созыве и на 150 дней в VII созыве, что в некоторой степени противоречит стремлению В.В. Володина к сокращению времени рассмотрения инициатив.

Примечательным становится факт наибольшего временного разрыва на стадии рассмотрения инициативы Советом Госдумы, что может подтверждать недавно доказанные политические импликации существующих у этого института полномочий [Помигуев 2016].

«Повышение качества законотворчества» — одна из основных целей внедрения Совета законодателей — предполагает, что регионы провели качественную предварительную проработку собственных инициатив, следствием чего становится их более оперативное рассмотрение и принятие. Однако в результате наблюдается совершенно обратный процесс, вероятно, связанный с затягиванием по определенным причинам наступления дня рассмотрения инициативы на пленарном заседании и принятия законопроекта.

Среди возможных причин вполне вероятными кажутся предположения

<sup>1</sup> Постановление Государственной Думы от 08.06.2012 № 484-6ГД «О Совете законодателей Российской Федерации при Федеральном Собрании Российской Федерации». — *СЗ РФ*. 2012. № 25. Ст. 3278.

<sup>2</sup> Постановление Государственной Думы от 16 июня 2015 г. N 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.

Таблица 1

**Распределение времени рассмотрения принятых законопроектов, предварительно рассмотренных и не рассмотренных в Совете законодателей**

Этапы рассмотрения законопроектов	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 по вопросу решения о направлении в Совет Думы перед первым чтением	24	33,66	22,8	26,54
Время от положительного решения комитета о направлении в Совет Думы 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 рассмотрения законопроекта 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

исследователей, которые столкнулись с подобным наблюдением при анализе иных аспектов законотворчества, к которым можно отнести тематику законопроектов, результат противоборства групп интересов, простое усложнение процедуры и др. [Golub, Steunenberг 2007; Golub 2008]. Подобные гипотезы нуждаются в отдельной проработке и дополнительном изучении. Предлагаемое наблюдение скорее призвано обратить внимание на то, что изменение процедуры, а именно включение нового субститута в законодательный процесс, привело к изменению характеристики последнего – времени рассмотрения инициатив.

Таким образом, скорость, с которой рассматриваются законопроекты, становится полезным индикатором для определения проблемного поля законодательного процесса. Пример с Советом законодателей представляет лишь одно из измерений, демонстрирующих влияние добавления к существующим «правилам игры» новой процедуры рассмотрения законопроектов, создавая внеконституционные структуры «фильтрации» законопроектов.

Однако законодательный процесс не ограничивается сопоставлением институтов как гомогенных элементов системы: не менее актуальными и нуждающимися в изучении становятся и внутренние правила каждого элемента, закрепляемые, например, в регламентах палат парламента. Например, регламент Госдумы в период со II по VII созывы менялся 175 раз [Зарипов 2021],

что говорит о подвижности процедур, которые можно использовать как для укрепления позиций палат парламента во взаимодействии с другими органами власти [Помигуев, Алексеев 2021], так и для победы над политическими оппонентами внутри этих палат.

### Список литературы

Зарипов Н.А. 2021. Возможности изучения политических аспектов парламентских процедур. — *Материалы IX Всероссийского конгресса политологов*. М.: Аспект Пресс. С. 184-185.

Петров Н.В. 2009. Политическая механика российской власти: субституты против институтов. — *Вестник общественного мнения. Данные. Анализ. Дискуссии*. № 4. С. 5-23.

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

Помигуев И.А. 2016. Совет Государственной Думы: реальный вето-игрок или технический исполнитель? — *Полис: Политические исследования*. № 2. С. 171-183.

Помигуев И.А. 2017. Руководство Государственной Думы: возвращение к советскому прошлому? — *Политическая наука*. № 3. С. 105-120.

Помигуев И.А. 2018. Статус-кво в условиях революционной ситуации: в поисках оптимальных решений. — *Гуманитарные науки. Вестник Финансового университета*. № 5(35). С. 52-57.

Помигуев И.А., Алексеев Д.В. 2020. Законодательный процесс и законодательные технологии как предмет исследования в российском политологическом дискурсе. — *Власть*. Т. 28. № 3. С. 190-195.

Помигуев И.А., Алексеев Д.В. 2021. Обнуление законопроектов: дисконтирует как технология блокирования политических решений. — *Полис. Политические исследования*. № 4. С. 176-191.

Помигуев И.А., Фомин И.В., Мальцев А.М. 2021. Сетевой подход в законодательных исследованиях: перспективные методы качественного и количественного анализа парламентской деятельности. — *Политическая наука*. № 4. С. 31-59.

Chaisty P. 2014. Presidential Dynamics and Legislative Velocity in Russia, 1994–2007. — *East European Politics*. Vol. 30. No. 4. P. 588-601.

Golub J. 2008. The Study of Decision-making Speed in the European Union: Methods, Data and Theory. — *European Union Politics*. Vol. 9. No. 1. P. 167-179.

Golub J., Steunenbergh B. 2007. How Time Affects EU Decision-making. — *European Union Politics*. Vol. 8. No. 4. P. 555-566.

Noble B. 2020. Authoritarian Amendments: Legislative Institutions as Intraexecutive Constraints in Post-Soviet Russia. — *Comparative Political Studies*. Vol. 53. No. 9. P. 1417-1454.

*Parliaments and Majority Rule in Western Europe* (ed. by H. Döring). 1995. Frankfurt: Campus Verlag.

Tsebelis G. 2000. Veto Players and Institutional Analysis. — *Governance*. Vol. 13. No. 4. P. 441-474.

Wegmann S. 2020. Policy-making Power of Opposition Players: A Comparative Institutional Perspective. — *The Journal of Legislative Studies*. Desember. P. 1-25.

Wiberg M. 1995. Parliamentary Questioning: Control by Communication. — *Parliaments and Majority Rule in Western Europe* (ed. by H. Döring). Frankfurt: Campus Verlag. P. 179-222.

ZARIPOV Nikita Andreevich, *Master's student of the National Research University – Higher School of Economics (11 Myasnitskaya St, Moscow, Russia, 101000; nazaripov@edu.hse.ru)*

POMIGUEV Ilya Aleksandrovich, *Cand.Sci. (Pol.Sci.), Researcher of Political Science Department, Institute of Information on Social Sciences, Russian Academy of Sciences (15 Krzhizhanovskogo St, Moscow, Russia, 117218); Associate Professor at the Department of Political Science, Faculty of Social Sciences and Mass Communication, Financial University under the Government of the Russian Federation (49 Leningradsky Ave, GSP-3, Moscow, Russia, 125993; pomilya@mail.ru)*

## THE SPEED OF CONSIDERATION OF DRAFT LAWS AS AN INDICATOR OF THE POLITICAL NATURE OF THE LEGISLATIVE PROCESS

**Abstract.** *The article examines the prospects for using the speed of adoption of bills as an indicator of the political nature of the rules of the legislative process. Political science has developed an independent tradition of studying the political implications of lawmaking – legislative studies, which pays little attention to formal procedures and bureaucratic logic as political characteristics of the work of parliamentary institutions. The example of the Legislative Council of the Russian Federation demonstrates the need for a broader application of this indicator in policy studies. Established in 2012, a relatively new structure for the Russian parliamentary system has increased the average speed of consideration of the initiatives of the Russian regions by 100 days during its activity, which is in contradiction with the authors' initial logic about the optimization of the legislative process. The authors conclude that this indicator reflects the consequences of a deeper metamorphosis of the political system.*

*The example of the Council of Legislators represents only one dimension, demonstrating the impact of changing the «rules of the game» by creating a new procedure of «filtering» draft laws with the help of extra-constitutional structures. The authors believe that the presented example will provide a new perspective not only on the federal law-making process per se, but also on the «rules of the game» within individual institutions. The rules of procedure of the State Duma, for example, have been changed 175 times between the second and seventh convocations. The fluidity of procedures can be used both to strengthen the position of the Houses of Parliament in interaction with other authorities and to defeat political opponents within these Houses.*

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

---