

УДК-328

DOI: 10.17072/2218-1067-2024-3-36-48

**«ДИСКУССИЯ О ПРАВИЛАХ ДИСКУССИИ»:
ПРИЧИНЫ ИЗМЕНЕНИЯ ПАРЛАМЕНТСКОЙ ПРОЦЕДУРЫ В ДИСКУРСЕ ДЕПУТАТОВ
НА ПРИМЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ VII СОЗЫВА**

Н. А. Зарипов

Зарипов Никита Андреевич, аспирант, преподаватель Департамента политики и управления факультета социальных наук,

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», Москва, Россия.

E-mail: nzaripov@hse.ru (ORCID: 0000-0003-4834-4665. ResearcherID: HNN-5790-2022).

Аннотация

Принято считать, что парламентская процедура используется для установления и настройки политических процессов внутри законодательного органа власти. При этом само изменение нормы – комплексная задача, в ходе которой необходимо убедить парламентариев в необходимости корректировки «правил игры». Существующая академическая дискуссия объясняет внутренние трансформации процессами на уровне государства либо между крупными агентами парламента, упуская из виду причины, выражаемые самими депутатами, – их анализ позволяет выявить политические импликации трансформации процедуры на уровне самих участников. С опорой на материалы работы Государственной Думы России VII созыва в статье проводится изучение стратегий обоснования, которые выражают депутаты при обсуждении норм регламента на пленарных заседаниях. В результате было обнаружено, что в зависимости от конкретной поправки обоснование может быть связано как с тенденциями всей государственной системы (приведение норм в соответствие с федеральным законодательством), так и с элементами политической борьбы между фракциями за контроль над процедурой, в ходе которой участники обращаются к историческому опыту и ценностным ожиданиям работы парламента *per se*. Особую роль в дискуссии занимает дилемма «формальные процедуры – неформальные практики»: инициаторы поправок обращались к формальным правилам как инструменту ограничения существующих между депутатами практик. Исследование предлагает оригинальный взгляд на изучение законотворческого процесса и определяет перспективы изучения политической природы парламентской процедуры с позиции ее участников.

Ключевые слова: парламентская процедура; стратегия обоснования; Государственная Дума; нормы регламента; парламентский дискурс; институциональная трансформация.

Введение

Пятого октября 2016 г. на первом пленарном заседании Государственной Думы ФС РФ (далее – Госдумы) VII созыва кандидат в председатели палаты В. Володин выступил с речью, в которой помимо приоритетных направлений законотворчества отметил не менее значимую для депутатов тему – желаемый для кандидата порядок и принципы работы палаты. К их числу относились: популяризация практики нулевого чтения, при котором Госдума обсуждает с правительством законопроект до его официального внесения на рассмотрение в парламент; вовлечение в обсуждение законопроектов более широкого круга участников; расширение полномочий фракций. Завершил предлагаемый образ будущего ответ на вопрос руководителя фракции «Справедливая Россия» С. Миронова о стиле руководства: «Дума должна быть и местом для дискуссии, и местом для диалога» (05.10.2016)¹.

Дальнейшая работа созыва сопровождалась изменениями, направленными на реализацию озвученных планов: была принята практика участия депутатов в межправительственных комиссиях, институционализированы экспертные советы, фракции получили право выступать во внеочередном порядке и др. Но при этом регламент дополнялся и иными содержательными поправками в части дисциплинирования депутатов, включения правительства в законотворческий процесс внутри палаты

© Зарипов Н. А., 2024

¹ Здесь и далее при цитировании депутатов будут указаны: автор высказывания, связанная с ним фракция и дата выступления. Все стенограммы пленарных заседаний Госдумы были взяты с официального сайта: <http://transcript.duma.gov.ru/> (дата обращения: 23.03.2024).

и увеличения полномочий отдельных внутренних структур (председателя Госдумы, Совета Думы) (Помигуев, Зарипов, 2023).

Опыт изучения регламента законодательных органов обладает самостоятельной традицией в политической науке: в ходе определения политических последствий изменения параметров «черного ящика» ученые обнаружили влияние последних на отношения «вето-игроков», взаимодействие и поведение депутатов, изменение фактических статусов внешних и внутренних структур, права оппозиции и др. (Chaisty, Whitefield, 2019; Tsebelis, 2022; Vallejo Vera, 2023; Wegmann, 2020). В том или ином виде институциональные изменения внутри парламента рассматриваются в основном как результат применения нормы, в большинстве случаев без внимания остается предыдущий этап – сама процедура принятия.

В случае примера работы Госдумы обе группы изменений не являлись результатом объективной необходимости менять парламентскую процедуру. Более того, во многих случаях они затрагивали интересы отдельных политических агентов и меняли их конфигурацию внутри парламента. Поскольку все поправки проходили через этап голосования на пленарном заседании, у инициаторов для получения поддержки в палате возникала необходимость обосновать предлагаемые изменения, привести причины, по которым они должны быть приняты. В ходе дискуссии обсуждаются необходимость внесения и мотивы инициатора – другими словами, причины, по которым предлагается нарушить сложившийся порядок, статус-кво (Tsebelis, 2022). Большинство исследований в данном направлении стремится связать изменения института с более широкими трансформациями политической системы: влиянием правительства, партийной системы и политического режима в целом (Elgie, 2005; Tunyan, Goetz, 2024). В подобной оптике причины изменения «правил игры» сводятся к адаптации парламента к внешним условиям, результат которой – новая конфигурация законотворческого процесса: корректируются полномочия участников, возникают новые структуры, формируется новый порядок взаимоотношений. Подобные изменения отражают определенные интересы, предыдущий опыт анализа которых сводился к поиску получателей выгоды впоследствии, уже после внесенных изменений (Schmidt, 2020). Подобная рамка нуждается в дополнении изучения институциональной трансформации мнением, которое выражают сами участники законотворческого процесса – депутаты.

Изучение парламентского дискурса вокруг изменений регламента представляет собой перспективное направление исследований, способное помимо конфигурации интересов определить соотношение фактического политического процесса с его формальными свойствами. Существующая практика конструктивистского анализа дискуссий между депутатами уделяет внимание как ее возникновению (причинам перехода дебатов в публичное поле, стратегиям коммуникации (Kondratenko, Kiselova, Zavalaska, 2020)), так и содержанию (ценностным интерпретациям концептов (например, идентичности, обсуждению policy (Schmidt, Schmid, Sewerin, 2019; Wodak, 2009)). В большинстве случаев дискурс рассматривается в контексте избирателя как конечного адресата, доверие которого выступает одним из определяющих факторов формирования позиции (Pie, 2003). В этом заключается ключевое отличие обсуждения регламента: главной его целью становится распределение власти в парламентском процессе в *будущем*, в котором депутаты стремятся договориться между собой. Самостоятельной исследовательской задачей, которую способен решить анализ дискуссии, выступает определение действительных участников последней: парламентарии в ней могут выражать как персональные интересы, так и становиться ретрансляторами связанных с ним структур: фракций, комитетов или партий (как происходит, например, при обсуждении политически значимых вопросов в законотворческом процессе (Kreppel, Tsebelis, 1999)).

Наряду с выражением в «правилах игры» определенных интересов и определения субъектности депутатов, полемика по вопросу процедуры является частью процесса институциональной трансформации. Существующая академическая дискуссия предлагает два пути формирования институтов: институционализацию фактических практик и трансплантацию институтов (Мелешкина, 2012). Отчасти указанные подходы совпадают с логикой упомянутого выступления В. Володина: работа должна быть направлена не только на введение новых практик, но и на расширение существующих, а в некоторых случаях – их исключение из правового поля. Направления таких изменений редко носят формальный характер – как правило, они затрагивают структурный (число комитетов и включение в нормы субститутов), агентивный (полномочия отдельных акторов, например председателя палаты или оппозиции) либо процедурный (запрет либо ограничение законодательных технологий) компонент законотворческого процесса (Помигуев, Зарипов, 2023). Предлагаемая неоинституциональной рамкой конфигурация формальных правил и сложившихся правил «fair play» (North, 1991) проходит в

парламенте регулярное обновление, дополнение правового и системного уровней анализа анализом дискурса позволит воссоздать комплексную картину работы института и его изменения.

Необходимость в изучении дискуссии о правилах дискуссии выступает для политической науки важной частью развития теории институциональной трансформации и позволяет рассмотреть процесс с точки зрения входящих в него участников. В качестве примера анализа следует обратиться к опыту российского парламентаризма, занимающего в законодательных исследованиях особое место.

Принятый 22 января 1998 г., за время своего действия регламент Госдумы изменялся порядка 200 раз. Редакция 2021 г. значительно отличается от своего первоначального варианта в части как количества статей, так и их содержания. Крылатые выражения в отношении принципов работы парламента² подчеркивают не только динамику статуса-кво правил общения, но и доминирующие в них ценностные компоненты, влияющие, как демонстрирует упомянутый пример В. Володина, на всю систему принятия решений.

Опыт изучения российского парламентаризма обращает внимание на роль регламента в увеличении влияния правительства на законотворческий процесс (Chaisty, Whitefield, 2023), появлении фактических «вето-игроков», росте значимости внутренних (председатель, Совет Думы) и внешних (Совет законодателей) структур (Помигуев, 2016; Помигуев, Зарипов, 2023). Благодаря поправкам, установлению одних правил и устранению других изменяется время рассмотрения законопроектов и структура взаимодействия депутатов. Обнаруженные эффекты во многом отражают последствия принятия изменений, что способно пролить свет на существующую в политической науке лакуну и дать ответ на вопрос: какие существуют в парламентском дискурсе стратегии обоснования изменения процедуры, выраженной в нормах регламента?

Метод и эмпирические данные

Для анализа был выбран период работы VII созыва Госдумы (с 18 сентября 2016 г. до 12 октября 2021 г.). Ограничение периода обусловлено рядом особенностей созыва: смена председателя палаты, установление фракцией «Единая Россия» конституционного большинства в палате и наибольшее число поправок в нормы регламента за все созывы позволяют учитывать специфику как социального контекста дискуссии, так и входящих в нее игроков.

Важно отметить, что поправки могут быть сформулированы председателем палаты либо другим инициатором, однако их принятие требует поддержки со стороны минимум половины от состава палаты. Поскольку регламент затрагивает работу всех 450 депутатов, а также их помощников и сотрудников Аппарата, возникает необходимость убеждения парламентариев в необходимости изменений. В контексте VII созыва успешно принять поправки удалось в 45 из 52 раз, при этом голосовали не только представители конституционного большинства – вопреки регулярным спорам поправки принимались представителями всех фракций, таким образом каждый раз удавалось достичь «ядра единодушия» (Помигуев, 2014). В качестве основного эмпирического материала были выбраны 52 стенограммы пленарных заседаний, на которых рассматривался вопрос о принятии поправок в регламент, обсуждение последнего постановления по данному вопросу прошло 15 декабря 2020 г. Стенограммы заседаний выложены в открытом доступе на официальном сайте Госдумы³.

В качестве основного метода изучения дискурса используется понятие «стратегия обоснования» (justification) – рабочий инструмент исторического подхода критического дискурс-анализа (Reisigl, 2017). Стратегия представляет собой правило получения заключения путем логического рассуждения в отношении определенной темы. В рамках изучения парламентского дискурса ключевой интерес вызывает само рассуждение депутата, которое ведет к заключению в форме поддержки либо отклонения вносимых в регламент палаты изменений.

Работа с анализом стратегий аргументации состоит из двух этапов. На первом этапе предполагается выделение всех фрагментов выступлений, посвященных обсуждению поправок в регламент, и определение стратегии их обоснования. Второй этап включает в себя систематизацию полученных стратегий по направлениям изменений регламента. Результатом анализа становится определение

² Например, ставшая популярной, приписываемая председателю Госдумы IV и V созывов Б. В. Грызлову фраза: «Парламент – не место для дискуссий».

³ Стенограммы заседаний, *Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации*. [Электронный ресурс]. URL: <http://duma.gov.ru/legislative/transcripts/> (дата обращения: 13.04.2024)

стратегий обоснования по отношению к изменению «правил игры», высказываемых за рассматриваемый период как инициаторами, так и оппонентами, а также частота их упоминания.

Согласно порядку выступления на пленарном заседании при обсуждении инициатив, реализацию дискурса можно рассматривать в двух форматах: инициирование поправок и реакция на предложение и речь инициатора. В первую очередь следует рассмотреть форматы объяснений, которые транслируются автором предложений.

Стратегии обоснования изменений регламента

Отношение процедур и неформальных практик. Во многих случаях действующие нормы регламента адаптируются под фактический порядок парламентского процесса: так инициаторы стремятся освободить процедуру от формализма. При внесении подобных поправок можно зафиксировать первичность практики перед правилом.

Подобную тенденцию можно наблюдать в ходе отмены «часа голосования»: по мнению главы профильного комитета О. Савастьяновой («Единая Россия»), «сегодня на “час голосования” выносятся только те законопроекты, которые предлагается отклонить, мы предлагаем сразу же по итогам обсуждения принимать решение, голосовать» (10.02.2017). Логика доминирования практики над правилом наблюдается и при дополнении регламента: подобная ситуация сложилась при обсуждении возможности обоснования своей позиции в третьем чтении: «У нас сформировалась практика работы над законопроектами, но не все эти нормы закреплены в регламенте /.../ просто закрепляются нормы, которые сложились, существуют на сегодняшний день в работе Госдумы» (21.12.2017). Фактические нормы используются в качестве аргумента в дискуссии О. Савастьяновой в отношении председателя одного из комитетов из фракции ЛДПР: «Мы не ваше представление в норму вводим, а то фактическое состояние, которое на сегодняшний день есть» (19.05.2017).

«Практика» существует не только в отношении внутренней структуры, но и в отношении взаимодействия с другими институтами: так, при обсуждении принципов работы полномочных представителей палаты в Верховном и Конституционном судах (инициатором выступил Комитет по государственному строительству и законодательству) О. Савастьянова отметила: «Данный проект /.../ устраняет пробел в регламенте с учетом той практики, которая сегодня сложилась в Госдуме» (02.12.2016).

На пересечении норм регламента и фактического поведения отдельно стоит отметить процедуру формализации институтов, которые уже работали прежде: так, закрепляется порядок работы экспертных институтов, которые до этого уже работали. По словам В. Володина, «У нас при заместителях председателя и при председателе есть экспертные советы, – вот чтобы повысить роль экспертных советов /.../ предлагается в регламенте предусмотреть возможность представлять их мнение» (23.06.2020). Подобная стратегия была использована и в отношении Совета законодателей, который был впервые упомянут в регламенте в июне 2015 г. – спустя три года после официального начала работы структуры (Помигуев, Зарипов, 2022).

Третьим направлением отношений выступает поддержка фактической практики формальными нормами. Это заметно на примере обсуждения процедуры оценки регулирующего воздействия (далее – ОРВ) для законопроектов, прошедших в третье чтение. Для всех депутатов является очевидным, что инициативы во втором чтении подвергаются значительным изменениям, в связи с чем проводить ОРВ на предыдущих этапах нецелесообразно: по мнению В. Гартунга («Справедливая Россия»), «Действительно, во втором чтении законопроекты у нас меняются до неузнаваемости, и порой ОРВ после второго чтения надо проводить» (05.04.2017). Таким образом, новые нормы позволяют дополнить порядок, который допустим регламентом, но не конкретизирован им.

Закрепление неформальной практики в некоторых случаях выступает лейтмотивом поправок, вносимых системной оппозицией. В июне 2016 г. представитель фракции КПРФ А. Куринный предложил дать депутатам право состоять в двух комитетах, аргументируя свое предложение устоявшимся порядком приходиться многим парламентариям на заседания своих непрофильных комитетов. В ответ О. Савастьяновой был представлен следующий довод: «Нет никаких препятствий для того, чтобы активно работать в других комитетах, комиссиях и рабочих группах. И у нас у всех есть одинаковое право решающего голоса на пленарном заседании, где мы принимаем решения» (09.11.2016).

Отношение нормативного и фактического уникально и зависит от конкретной нормы и ее участников (в том числе правительства). При этом существует категория поправок, которыми инициатор стремится ограничить существующие практики. Для этой категории используется особое обос-

нование, которое находит поддержку среди оппозиционных фракций, поскольку связано с увеличением их значимости: речь идет о дисциплинированности депутатов.

Дисциплина выступает одним из принципов работы Госдумы, определенных В. Володиным в начале работы VII созыва. В ходе изменения регламента были введены штрафы за отсутствие депутатов на пленарном заседании, обязательства депутатов перед фракциями в уведомлении о внесении собственных инициатив и др. (Помигуев, Зарипов, 2023). Подобные изменения выступают своеобразным «ядром единодушия» фракций: «Мы поддерживаем инициативу, что от фракции может выступать только руководитель, а остальные депутаты должны довольствоваться временем, отведенным им для выступления» (А. Диденко, ЛДПР) (09.11.2016).

Фракция в данном направлении становится самостоятельным элементом дискурса, к которому обращаются для согласования инициатив депутатов в регламент («Сначала обсудите с руководителем фракции, а то получится, что эта инициатива у вас не найдет поддержки» (В. Володин, 10.02.2017)), персонального контроля за работой парламентариев («У фракции появляется возможность спросить за соблюдение норм регламента, насколько я понимаю эту норму» (В. Володин, 19.05.2017)), продвижения нерегламентированной практики согласования («Если говорить о нашей фракции, то у нас есть комиссия, которая рассматривает законодательские инициативы, и, в общем-то, это позитивно влияет на качество законодательского процесса» (В. Гартунг, «Справедливая Россия», 19.05.2017)). В некоторых случаях используется стратегия обращения к взаимным обязательствам («Фракция несет ответственность за своего депутата, так и депутат несет ответственность за фракцию» (В. Пинский, «Единая Россия», 05.10.2016); «Если те вопросы, о которых вы сегодня говорите, есть, то они должны решаться за счет внутренней самоорганизации фракции» (О. Савастьянова, 19.03.2020)). Кроме того, представители фракций поддерживают механизмы контроля депутатов со стороны парламента как института и предлагают собственные механизмы («Дисциплина должна быть в широком смысле слова: что делает депутат, какова оценка его работы? Вот мы ввели механизм (это передовой опыт, я не буду вам рассказывать, чтобы вы его не переняли), есть элементарный способ контроля за тем, как депутат работает с избирателями на местах» (В. Жириновский, ЛДПР, 16.11.2016)). Консенсус фракций по вопросу подотчетности им парламентариев может оказать влияние на законодательское поведение последних. Отчасти последствия подобной позиции выражаются в факторах законодательства: поскольку фракция обретает большую роль в активности парламентариев, чем комитеты, комиссии и другие структуры, принадлежность к ней сужает круг депутатов для взаимодействия.

Поддержку со стороны фракций получает и ряд других инициатив: в таком случае стратегией выступает готовность формирования новых практик на основании новых норм. Примером такой реализации является поддержка А. Диденко (ЛДПР) сокращения сроков вступления в соавторство: «Мы поддержим, но в дальнейшем было бы правильно подумать, как учесть интересы регионов, чтобы они могли участвовать в этом процессе без потери оперативности и качества работы над законопроектами» (21.06.2018). Похожее предложение было высказано В. Гартунгом («Справедливая Россия») при обсуждении ОРВ: «Посмотрим правоприменительную практику: если будет действительно исчерпывающим образом закрываться весь перечень вопросов, скажем так, которые возникают у депутатов по законопроектам, то, наверное, на этом можно будет остановиться» (14.04.2017). В случае поддержки инициатив фракции во многом обращаются к их дальнейшей фактической реализации как возможности реализовать собственные интересы.

Обращение к истории как элементу порядка. VII созыв Госдумы работает в том числе по принципам и традициям, сложившимся в парламенте с 1993 г. Один из аргументов в пользу сохранения действующего порядка основан на накопленном историческом опыте. Так, В. Володин при обсуждении поправок А. Куриного отметил: «Регламент Госдумы – это плод семи созывов, и он включает в себя опыт работы на протяжении двадцати трех лет, и этот вопрос никогда не вызывал сомнений» (17.03.2017). Другим ярким примером выступает аргумент спикера в дискуссии вокруг увеличения сроков региональной недели: «Мне мои коллеги /.../ говорят, что за историю существования Госдумы никогда не было больше одной региональной недели» (10.02.2017). Стратегия обоснования также отражена в выступлении В. Пинского («Единая Россия») против смены порядка вступления в комитеты: «По этому же принципу комитеты формируются уже два десятка лет, начиная с 98-го г., и такой порядок из созыва в созыв сохраняется в регламенте Госдумы, тем самым обеспечивается стабильность нашей работы и соблюдение баланса интересов всех фракций» (14.06.2017).

Стратегию обращения к истории используют также депутаты оппозиционных фракций: О. Нилов («Справедливая Россия») в обращении по поводу депутатов, не принимающих участие в голосовании, привел в пример I созыв: «В положениях регламента Думы первого созыва было одно наказа-

ние – за неучастие в голосовании: /.../ депутат наказывался штрафом – 25 рублей. Может нам рассмотреть возможность введения такой же меры воздействия?» (21.10.2016). Здесь отмечается иной порядок использования темы: возвращение к опыту прошлого как пути решения текущих проблем.

В ряде случаев история становится элементом, который необходимо изменить. В. Володин при рассмотрении отмены практики лишения депутата права голоса отметил: «Исходите из того, что мы исключаем норму, которая на протяжении 25 лет в регламенте присутствовала и применялась многократно» (15.11.2018). В данном случае действие «традиции» на протяжении прошлых созывов не стало причиной отказа от ее пересмотра, что во многом объясняет политическую логику обращения к дискурсу.



Рис. 1. Стратегии обоснования изменений регламента

Таким образом, в отношении обеих групп стратегий обоснования – связи формального и неформального и опыта прошлого – стоит отметить вариативность их применения инициаторами поправок и обусловленность конкретными содержательными изменениями регламента. Более того, во многом данные стратегии выступают не только обоснованием для принятия инициатив, но и их критики в случае, если они предложены оппозицией. Существующие конфигурации обоснования изменений представлены на рис. 1.

Стратегии оппонирования

Основное «политическое» направление обсуждений возникает в парламенте в двух форматах: в вопросах докладчику и выступлении представителей фракций. Опыт изучения российского парламентаризма во многих случаях обращает внимание на роль регламента в сокращении субъектности Госдумы в пользу правительства РФ и президента РФ (Chaisty, Whitefeld, 2023). В этом отношении дискурс системной оппозиции в VII созыве позволяет определить мнение самих депутатов по поводу данной тенденции. Среди основных стратегий «против» можно выделить несколько категорий.

Обращение к поправкам как к новым механизмам затягивания законотворческого процесса. Время в законотворчестве обладает политической природой, определение механизма его управления изменяет роль отдельных участников процесса. В рамках Госдумы VII созыва вопрос времени стал одним из направлений вопросов и критики инициатив, связанных со взаимоотношением парламента и исполнительной власти.

При обсуждении инициатив, подлежащих первоочередному рассмотрению, А. Куринный (КПРФ) отметил важность того, чтобы расширение списка законов от правительства не стало пре-

пятствием для принятия законов, «которые будут вноситься именно депутатами либо другими субъектами права законодательной инициативы» (21.12.2016). Более радикальная риторика была вызвана в отношении ожидания отзывов правительства перед третьим чтением – С. Иванов (ЛДПР) высказывается: «От правительства иногда месяцами приходится ждать заключение или соответствующий документ, а тут мы сами себе связываем руки!» (21.12.2016). Подобная стратегия прослеживается и в формате вопроса А. Куриного (КПРФ) с идейной позицией о затягивании процесса в отношении поправки об ОРВ: «А как-то регламентированы в постановлении правительства сроки, механизмы проведения ОРВ, чтобы это не было дополнительным, скажем так, элементом затягивания законотворческого процесса?» (14.04.2017). Существующее в академической дискуссии предположение о времени подтверждается политической аргументацией самих депутатов, которых беспокоит увеличение влияния со стороны правительства на ускорение и задержку рассмотрения отдельных законопроектов.

Ограничение возможностей выражения интересов фракций. Специфика регламента, способного поставить в преимущественное положение отдельных участников законотворческого процесса, во многом обуславливает риски, которые высказываются при обсуждении его изменения. Поскольку депутаты артикулируют интересы фракций, ограничение прав последних становится одной из стратегий оппонирования.

В дополнение темы о взаимодействии ветвей власти представители системной оппозиции озвучивают свои варианты поправок. Так, О. Нилов («Справедливая Россия») предложил дать фракциям право первоочередного порядка рассмотрения своих проектов, чтобы «не устраивать очередь из первоочередных законопроектов правительства, президента, спикеров» (02.12.2016). Кроме того, депутатами рассматривается инициатива согласования представителей палаты во внешних организациях, опыт которых не совпадал с интересами ряда фракций. На примере работы полномочного представителя в Конституционном суде Я. Нилов (ЛДПР) предложил установить в регламенте процедуру формирования мнения: «Каким образом формировалась позиция, абсолютно непонятно, и мы не смогли в Конституционном суде доказать нашу правоту!» (02.12.2016). Не является исключением и порядок работы внутри парламента: А. Куриный (КПРФ) в контексте работы правительственного часа отметил отсутствие времени для выступления представителей фракций, а В. Жириновский (ЛДПР) усомнился в наличии принципа фракционности в профильных комиссиях. Наконец, С. Иванов (ЛДПР) заметил ограничение оппозиции в порядке рассмотрения законопроектов: «При таком графике мы просто-напросто можем не доходить до рассмотрения законопроектов первого чтения, которые вносятся оппозицией, а не являются первоочередными» (27.07.2018). Подобная стратегия используется вне зависимости от раздела регламента – определение возможных препятствий для работы фракций прослеживается в большинстве дискуссий. При этом важно отметить специфику подобных предложений – большинство поправок были в итоге реализованы, вопрос о сопоставлении опасений и фактических последствий вызывает отдельный исследовательский интерес.

Ограничение возможностей выражения интересов депутатов. Депутат как основная единица парламента обладает рядом полномочий и прав их реализации. Изменение возможностей и порядка его работы затрагивается в дискурсе даже с учетом трансформации фракционного и комитетского компонента в структуре законотворческого процесса.

Как правило, данная тема высказывается парламентариями в тесной связи с персональным опытом: в отношении поправок А. Куриного Н. Коломейцев (КПРФ) указал на проблему, которую решают нововведения: «Вот в повестке на сегодня восемьдесят семь законопроектов, из них два /.../ появились ночью, и к каждому из этих законопроектов имеются материалы на нескольких десятках страниц. /.../ С моей точки зрения, коллега /.../ предлагает защитить права депутатов» (17.03.2017). Особенность стратегии заключается в обращении ко всем депутатам, а не только представителям своей фракции: А. Диденко (ЛДПР) в одном из обсуждений отметил возможное ограничение всех «депутатов-одномандатников» (19.05.2017), а Н. Коломейцев (КПРФ) указал на «попытку цензурировать деятельность депутата» (23.06.2020) при публикации депутатских запросов. При этом, как было упомянуто ранее, большинство обсуждений этого направления встречают одобрение – усиление дисциплины является конвенциональной логикой Госдумы VII созыва, регулирование которой отводится не столько парламенту, сколько фракциям. Итоговая конфигурация стратегий оппонирования представлена на рис. 2.

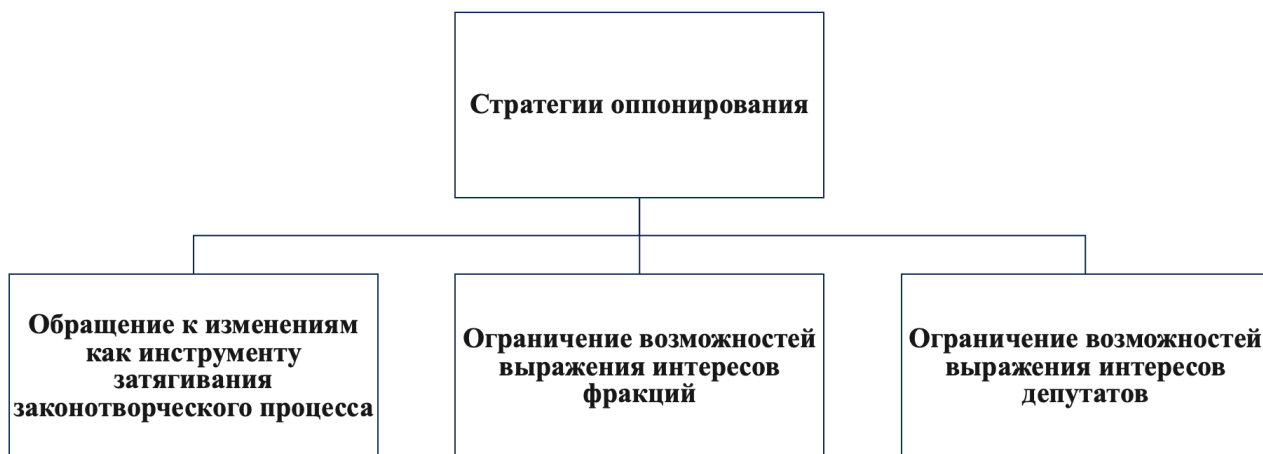


Рис. 2. Стратегии обоснования при оппонировании изменений регламента

Представления о должном в парламентской дискуссии

История и отношение формального и неформального выступают основными, но не исчерпывающими элементами дискурса. Нередко депутаты стремятся дать в публичном поле ответ на вопрос о том, что из себя представляет регламент и какие цели преследует парламентская процедура. Непосредственную оценку документа парламентарии дают в соотнесении с конкретными ценностями, достижению и реализации которых он служит.

Эффективность как главный индикатор работы Госдумы. В риторике парламентариев в ряде случаев прослеживается связь между эффективностью и оперативностью, под которой подразумевается адаптивность к текущим изменениям и быстрое исполнение собственных полномочий. В отношении рассмотрения писем от избирателей П. Крашенинников («Единая Россия») предложил поправки, которые позволяют комитетам «сделать так, чтобы избиратели получили ответы на письма достаточно быстро» (09.11.2016). Похожая идейная установка была предложена В. Володиным при обосновании поправок о взаимодействии с правительством: «Это очень важное решение, которое однозначно позитивно скажется на наших избирателях и в целом на эффективности работы органов государственной власти» (21.12.2016), где под эффективностью подразумевается реагирование на социально важные инициативы. Подтверждают данный аспект работы и слова А. Исаева («Единая Россия») при обсуждении поправок А. Куринного: «Мы обязаны оперативно реагировать на то, что происходит в обществе» (17.03.2017). Дискурс об оперативности также используется депутатами как аргумент о затягивании некоторыми депутатами законодательного процесса: «По поводу срочности рассмотрения и оперативности работы. Уважаемые коллеги, разве у нас здесь есть враги, которые пришли сюда исключительно с целью затормозить законотворческий процесс?» (А. Куринный, КПРФ, 17.03.2017). Подобная стратегия коммуникации в совокупности с идейным представлением о парламенте еще раз подчеркивает озабоченность представителя фракции о том, что время рассмотрения инициатив может быть использовано в качестве инструмента достижения политических целей (например, продвижения отраслевых групп интересов).

Второй стратегией выступает ассоциация эффективности с качеством, где под последним понимается проработанность законопроекта. По мнению некоторых депутатов, например Н. Николаева («Единая Россия»), подобная работа в предыдущих созывах не проводилась: «Я горд тем, что начал работать в Госдуме именно этого созыва – когда Дума начала очень серьезную системную работу по повышению качества законотворческого процесса» (10.03.2017).

В отличие от оперативности, качество является лейтмотивом смысла изменения регламента в риторике О. Савастьяновой. В отношении поправок об отзыве правительства депутат отмечает: «Данные поправки усиливают роль депутатов и Госдумы в принятии законов, в том, чтобы было обеспечено их исполнение и повышалось их качество» (21.12.2016). Отдельная составляющая в рамках качества связана с предварительным согласованием с профильными органами исполнительной власти – элементом, который, по мнению представителей оппозиции, приводит к снижению субъект-

ности парламента. Качество также используется депутатом в оценке инициатив, например смены недели работы с избирателями: «Регламент – это документ, в который нежелательно часто вторгаться, но, если мы видим, что какие-то моменты позволяют нам более качественно осуществлять работу, я думаю, такие изменения мы с вами всегда должны поддерживать» (07.10.2016).

Ценность работы депутата. Отдельное место в дискуссии занимает осмысление работы самих депутатов: в центре данного направления полемика о статусе депутата как представителя народа и эксперта.

Идея о парламенте как месте представительства интересов населения регулярно находит свое выражение при обсуждении поправок: «Позиция нашего парламента базируется на таких ценностях, как диалог, конкурентность, открытость, экспертность, но и появляется все больше инструментов и механизмов, для того чтобы эта позиция реализовывалась, усиливается представительная функция нашего парламента» (О. Савастьянова. 21.12.2016). Подобная мотивация сопровождается поправками в регламент, согласно которым депутатам запрещалась передача права голоса: «Логика предлагаемых изменений в порядок нашей с вами работы основана на понимании того, что каждый из нас был делегирован гражданами представлять их интересы» (С. Неверов, «Единая Россия», 21.10.2016). Логика представительства легла в основу всех изменений, связанных с порядком работы с избирателями. В некоторых случаях можно отметить связь между дискурсом о представительстве и качестве работы: «Отличительными особенностями этой работы были консенсус и общее желание действительно повысить качество нашей работы, потому что этого от нас с вами ждут наши избиратели» (О. Савастьянова, 10.03.2017).

Стоит отметить, что статусы «народный избранник» и «эксперт» в понимании выступающих не находят внутреннего противоречия: по мнению А. Диденко (ЛДПР), «депутат должен быть погружен, вникать, быть осведомленным и быть для своих избирателей абсолютно, непререкаемо авторитетным экспертом» (09.11.2016). Поправки, возлагающие на депутата личную ответственность при ответе на письма избирателей, должны демонстрировать экспертизу по всем отраслям законодательства, но не предлагают при этом экспертной законотворческой работы.

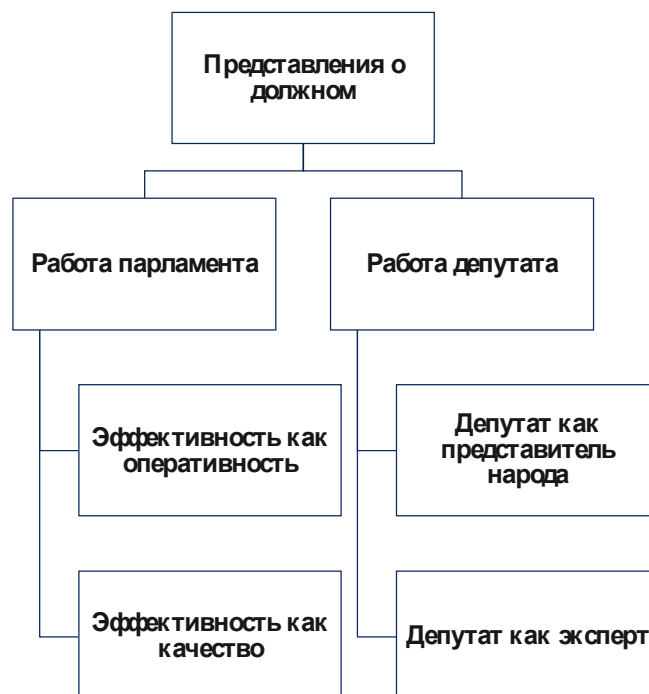


Рис. 3. Представления о должном в ценностно-ориентированной стратегии обоснования изменений регламента

В отношении роли депутата нет полноценного консенсуса о том, что является его приоритетом. Подобное состояние отчасти совпадает с классической дискуссией о разнице между моделями доверительства и делегирования (Hoffman, 2006). При этом конвенционально местом экспертной работы считается комитет. Подобную позицию артикулирует, в частности, П. Крашенинников: «В нашем комитете кто-то из коллег занимается гражданским законодательством, кто-то уголовным и так далее, и такой профессионализм, на мой взгляд, пойдет только на пользу всем» (09.11.2016). Как и в случае со стратегиями обоснования при внесении поправок и оппонирования, конфигурации в отношении представлений о должном представлены на рис. 3.

Выводы

«Дискуссия о правилах дискуссии» – фраза, вынесенная в тему статьи, – во многом отражает особенность внутреннего изменения института и проливает свет на научную значимость предмета исследования. Вопреки доминирующей в политической науке оптике изучения последствий изменений процедуры, в данной работе была предпринята попытка обратить внимание на ее причины в виде обоснования вносимых поправок. Итоговая конфигурация, представленная в таблице, демонстрирует отсутствие единой для всех случаев стратегии обоснования – ее выбор зависит от содержания конкретной поправки.

Соотношение использования стратегий обоснования при изменении регламента Госдумы VII созыва

№ п/п	Стратегия обоснования	Количество обращений к стратегии
Отношение формальных процедур и неформальных практик		
1	Первичность нормы в организации законотворческого процесса	15
2	Первичность практики в организации законотворческого процесса	12
3	Ограничение практики как инструмент дисциплины в отношении депутатов	9
4	Ограничение практики как инструмент дисциплины в отношении фракций	10
Обращение к истории		
5	Сохранение действующего порядка	3
6	Опыт прошлого как решение существующих проблем	6
7	Исторический опыт, который необходимо изменить	3
Ценностная характеристика работы парламента		
8	Эффективность парламента	21
Ценностная характеристика работы депутата		
9	Депутат представляет интересы народа	10
10	Депутат выполняет экспертную роль	7
Процессуальные обоснования		
11	Предварительное согласования правок между фракциями	16
12	Приведение процедуры в соответствие с законодательством и регламентами других органов власти	5

На основании проведенного анализа можно сделать следующие выводы:

1. Дискуссия о «правилах игры» обладает политической природой, что выражается во фракциях основных участников полемики с одной стороны и характером вносимых поправок и обоснованием – с другой. Стремление исключить одни практики и институционализировать другие сопровождалось логикой конкретных интересов, что выражалось в совокупности идеологических обоснований: использованием истории, ценностных представлений о «должной» работе парламента и др.

2. Наиболее неочевидной и значимой для понимания парламентской процедуры дискуссией стала рамка *«формальные процедуры – неформальные практики»*. Стремление формализовать сложившиеся «правила игры» стало одним из главных причин изменения регламента, при этом сама аргументация отличается высокой вариативностью и зависит от конкретной нормы. В этой рамке отмечается *единогласная поддержка увеличения дисциплины депутатов* за счет сокращения существующих практик. Формализация работы депутата устанавливает контроль над его участием в процедуре, что становится отдельной характеристикой работы института.

3. К числу распространенных причин изменений также *относится регулярная апелляция к прошлому*: с помощью порядков, существовавших в предыдущие созывы парламента, инициаторы нередко стремятся решить текущие проблемы, а также отменить «устаревшие» нормы.

4. Некоторые изменения стремятся обратить внимание на «должную» работу парламента и роль депутата. Не меньшую роль в данной категории играют и ценности самого процесса – парламента должен быть *эффективным и оперативным*, а законотворчество – *качественным*.

Указанные стратегии обоснования в перспективе могут стать рабочей исследовательской рамкой для более детального изучения места ценностного компонента в «правилах игры» и его соотношения с конкретными нормами регламента.

Помимо самооценки изучения VII созыва обнаруженные закономерности открывают перспективы для дальнейших исследований. Так, для понимания природы развития российского парламентаризма интерес вызывает вопрос о трансформации стратегий обоснования между созывами Госдумы: переход палаты от многопартийной системы I созыва к системе пяти фракций в VIII, смена социального контекста неизбежно оказывает влияние на подходы к созданию и изменению правил совместной работы. Кроме того, интересным выглядит направление развития самой методики за счет изучения мультимодальности дискуссии, а также совмещения с инструментами количественного анализа для определения роли регламента, например в организации сетевого взаимодействия депутатов. Что касается связи парламентских процедур в межстрановой перспективе, предлагаемая к анализу аналитическая рамка открывает ряд исследовательских лакун. К их числу относится связь изменения норм регламента с характеристиками политической системы, взаимозависимость формальных процедур и неформальных практик с учетом влияния социально-политических факторов, а также роль отдельных институциональных акторов (главы государства, правительства и судов) в их формировании. Изучение того, как в контексте развития институтов изменяются внутренние правила игры или, более того, как договариваются об этих правилах ее участники, является востребованной для объяснения институциональных трансформаций характеристикой.⁴

Финансовая поддержка

Статья подготовлена в рамках деятельности Проектной группы работников факультета социальных наук НИУ ВШЭ: «Выявление эпистемических сообществ в парламентском поле России: опыт дискурс-сетевого анализа», <https://social.hse.ru/pg/parliament>.

⁴ Статья написана по результатам исследования, проведенного в рамках одноименного курсового проекта.

Список литературы / References

- Мелешкина, Е. Ю. (2012) *Формирование новых государств в Восточной Европе*. Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт научной информации по общественным наукам Российской академии наук, сс. 1–251. [Meleshkina, E. Ju. (2012) *The formation of new States in Eastern Europe* [Formirovanie novykh gosudarstv v Vostochnoj Evrope], Federal'noe gosudarstvennoe bjudzhetnoe uchrezhdenie nauki Institut nauchnoj informacii po obshhestvennym naukam Rossijskoj akademii nauk, pp. 1–251. (In Russ.)].
- Помигуев, И. А. (2016) 'Совет Государственной Думы: реальный вето-игрок или технический исполнитель?', *Полис. Политические исследования*, 2, сс. 171–183. DOI: 10.17976/jpps/2016.02.12 [Pomiguev, I. A. (2016) 'The Council of the State Duma: is the real veto player or a technical performer?' [Sovet Gosudarstvennoj Dumy: real'nyi veto-igrok ili tehniceskii ispolnitel?], *Polis. Politicheskie issledovanija*, 2, pp. 171–183. (In Russ.)].
- Помигуев, И. А. (2014) 'Концепция вето-игроков: новый подход в изучении форм правления', *Политическая наука*, 1, сс. 199–210. [Pomiguev, I. A. (2014) 'The concept of veto players: a new approach to the study of forms of government' [Konserpcija veto-igrokov: novyj podhod v izuchenii form pravlenija.], *Political science*, 1, pp. 199–210. (In Russ.)].
- Помигуев, И. А., Зарипов, Н. А. (2024) 'Между дисциплиной и ответственностью: политическая природа изменений Регламента работы нижней палаты парламента в России', *Политическая наука* (в печати). [Pomiguev, I. A., Zaripov, N. A. (2024) 'Between discipline and responsibility: the political nature of changes in the Rules of Procedure of the Lower house of Parliament in Russia' [Mezhdu disciplinoy i otvetstvennost'ju: politicheskaja priroda izmenenij Reglamenta raboty nizhnej palaty parlamenta v Rossii], *Politicheskaya nauka* (v pechati). (In Russ.)].
- Помигуев, И. А., Зарипов, Н. А. (2022) 'Влияние Совета законодателей на законотворческую деятельность региональных legislatures', *Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Политология*, 24(4), сс. 345–362 [Pomiguev, I. A., Zaripov, N. A. (2022) 'Influence of the Council of Legislators on the legislative activity of regional legislatures' [Vlijanie Soveta zakonodatelej na zakonotvorcheskuyu dejatel'nost' regional'nyh legislatur], *Bulletin of the Peoples' Friendship University of Russia. Series: Political Science*, 24 (4), pp. 345–362. (In Russ.)].
- Chaisty, P., Whitefield, S. (2023) 'Building voting coalitions in electoral authoritarian regimes: a case study of the 2020 constitutional reform in Russia', *Post-Soviet Affairs*, pp. 1–18.
- Chaisty, P., Whitefield, S. (2019) 'The political implications of popular support for presidential term limits in Russia', *Post-Soviet Affairs*, 35 (4), pp. 323–337.
- Elgie, R. (2005) 'From Linz to Tsebelis: three waves of presidential/parliamentary studies?', *Democratization*, 12 (1), pp. 106–122.
- Hoffman, D. C. (2006) 'Paine and prejudice: Rhetorical leadership through perceptual framing in Common Sense', *Rhetoric & Public Affairs*, 9 (3), pp. 373–410.
- Ilie, C. (2003) 'Discourse and metadiscourse in parliamentary debates', *Journal of language and Politics*, 2 (1), pp. 71–92.
- Kondratenko, N. V., Kiselova, A. A., Zaval'ska, L. V. (2020) 'Strategies and tactics of communication in parliamentary discourse', *Studies about languages*, 36, pp. 17–29.
- Kreppel, A., Tsebelis G. (1999) 'Coalition formation in the European Parliament', *Comparative Political Studies*, 32 (8), pp. 933–966.
- North, D. C. (1991) 'Institutions', *Journal of economic perspectives*, 5 (1), pp. 97–112.
- Reisigl, M. (2017) *The discourse-historical approach*, *The Routledge handbook of critical discourse studies*. Routledge, pp. 44–59.
- Schmidt, T. S., Schmid N., Sewerin S. (2019) 'Policy goals, partisanship and paradigmatic change in energy policy—analyzing parliamentary discourse in Germany over 30 years', *Climate Policy*, 19 (6), pp. 771–786.
- Schmidt, V. A. (2020) *Discursive Institutionalism as the Fourth 'New' Institutionalism, Interpreting politics: Situated knowledge, India, and the Rudolph legacy*. Oxford University Press.
- Tsebelis, G. (2022) 'Constitutional rigidity matters: A veto players approach', *British Journal of Political Science*, 52 (1), pp. 280–299.
- Tunyan, B., Goetz, K. H. (2024) 'Parliaments and evidence-based lawmaking in the Western Balkans: A comparative analysis of parlia-

mentary rules, procedures and practice’, *SIGMA*, 68, p. 155.

Vallejo, Vera S. (2023) ‘By invitation only: on why do politicians bring interest groups into committees’, *The Journal of Legislative Studies*, 29 (1), pp. 1–38. DOI: 10.1080/13572334.2021.1905327.

Wegmann, S. (2020) ‘Policy-making power of opposition players: a comparative institutional perspective’, *The Journal of Legislative Studies*, pp. 1–25.

Wodak, R. (2009) *Discursive construction of national identity*. Edinburgh University Press, p. 288.

Статья поступила в редакцию: 18.04.2024

Статья принята к печати: 30.07.2024

"DISCUSSION ON THE RULES OF DISCUSSION": REASONS FOR THE CHANGE OF THE PARLIAMENTARY PROCEDURE IN THE DISCOURSE OF DEPUTIES ON THE EXAMPLE OF THE STATE DUMA OF THE VII CONVOCATION

N. Zaripov

Nikita Zaripov, graduate student, lecturer of the Department of Politics and Management, Faculty of Social Sciences,

HSE University, Moscow, Russia.

E-mail: nzaripov@hse.ru (ORCID: 0000-0003-4834-4665. ResearcherID: HHN-5790-2022).

Abstract. It is generally accepted that the parliamentary process is used to establish and regulate political processes within the legislature. Simultaneously, altering the norm itself is a challenging task that requires convincing parliamentarians of the need to change the "rules of the game". The current academic discourse explains internal changes through processes at the state level or among major actors of parliament, failing to consider the reasons stated by the delegates themselves, while their analysis allows us to determine the political ramifications of altering the process at the level of the participating parties themselves. Based on the materials from the work of the Russian State Duma of the VII convocation, this paper analyzes the justifications offered by delegates during discussions of the rules of procedure in plenary sessions. The analysis led to the conclusion that, depending on the specific amendment under consideration, the justification for the proposal may be related both to general trends in the state system and to elements of a political struggle among factions for control of the process. The debate over the dichotomy of "formal procedures vs. informal practices" played an important role in this discussion: proponents of the amendments cited formal rules as a means of limiting informal practices among deputies.

Keywords: parliamentary process; justification strategies; State Duma; regulations; parliamentary discourse; institutional transformation.

Financial support: The article was prepared as part of a project group of employees from the Faculty of Social Sciences at the Higher School of Economics on the topic of "Identifying Epistemic Communities in the Parliamentary Field of Russia: The Experience of Discourse Network Analysis". The project can be found at the following link: <https://social.hse.ru/pg/parliament>.