

Екатерина Шульман

**ЗАКОНОТВОРЧЕСТВО
КАК ПОЛИТИЧЕСКИЙ
ПРОЦЕСС**

Московская школа
гражданского просвещения
2014

ББК 66.3(2)12
Ш 95

Дизайн обложки *Анны Хохловой*

*Книга издана при поддержке Института «Открытое общество» (HESP),
Совета Европы, Стокгольмского института переходной экономики (SITE),
группы компаний «Рольф»*

Екатерина Шульман.

Ш 95 Законотворчество как политический процесс. М.: Московская школа гражданского просвещения, 2014. — 184 с.

Каковы природа и институциональные механизмы законотворчества? Как их толковали философы прошлого и видят классики современной политической науки? Почему количество законов и скорость их изменения отнюдь не отражают качества правовой среды и эффективности власти? Какие особенности политико-правовой реальности позволяют говорить о симптомах деградации законотворчества в России? Что, по мнению автора, способно реанимировать законодательный процесс, в том числе и в парламенте?

Эти и многие другие сложные вопросы анализирует в своей книге Екатерина Шульман, кандидат политических наук, специалист по проблемам законотворчества. На основе обширного отечественного и зарубежного материала, а также опыта работы в Государственной думе автор реконструирует динамику российского законотворчества за последние пятнадцать лет, раскрывает его суть, политическое содержание, проблематику.

Книга может быть использована как пособие для изучения теоретических основ и практик правотворчества в современной России..

ББК 66.3(2)12

ISBN 978-5-91734-043-2

© Е.М. Шульман, 2014
© Московская школа
гражданского просвещения, 2014

Содержание

<i>Предисловие</i>	
Луч света в «черном ящике»	4
<i>Святослав Каспэ</i>	
Введение	9
1. Природа законотворчества	14
2. Законотворчество в мировой политической науке	35
3. Законотворчество в России: акторы и стадии	55
4. Эффективный парламент и эффективность законотворчества	74
5. Трансформация законотворчества: Государственная дума третьего и четвертого созывов (1999–2007)	87
6. Реанимация парламентаризма: сотворение суррогатов (2005–2014)	120
Заключение	
Конкурентный парламентаризм — путь преодоления законотворческой деградации	133
<i>Примечания</i>	137
<i>Библиография</i>	157

Предисловие

Луч света в «черном ящике»

Один из главных симптомов нездоровья российской политической науки — ее преимущественно спекулятивный характер. Нам остро не хватает работ, выполненных в жанре *thick description*, плотного описания реальных и конкретных политических практик. Теории большей или меньшей (как правило, меньшей) степени оригинальности и убедительности почитаются самоценными; случайным образом подобранные фрагменты политической реальности играют по отношению к теориям роль иллюстративную и служебную. Чаще всего такое положение дел принято объяснять непрозрачностью отечественного политического процесса, а также крайней слабостью институциональных связей и редкостью персональных перемещений между политическим классом и академическим сообществом. Все это правда: наш политический процесс действительно носит преимущественно закрытый характер (знаменитый истоновский «черный ящик» à la russe как-то особенно непрогляден), а политический класс и академическое сообщество представляют собой почти не пересекающиеся множества (притом что в «старых демократиях», да и во многих «молодых» именно их интенсивное осмотическое взаимодействие приносит

такие блестящие научные плоды, как, например, книги Ричарда Нойштадта). Однако эти препятствия, оказываются, преодолимы; доказательством тому служит блестящее исследование Екатерины Шульман, сумевшей концептуализировать свой личный опыт парламентской работы в полном соответствии с мировыми стандартами научного качества.

Новаторской является уже наиболее общая постановка проблемы: определение и выявление *«политической природы законотворческого процесса»* (курсив мой. — С.К.), с последующим уточнением: «Поскольку механически расчленив этот процесс на правовую и политическую составляющие невозможно, в книге будут освещены и юридические вопросы. Однако цели работы требуют сосредоточения именно на политической компоненте — которая, в отличие от правовой, в силу своей природы не может быть полностью отражена в правоустанавливающих и регламентирующих документах и которой, несмотря на значительный корпус научных трудов по этой и смежным темам, не уделяется в России достаточно внимания». Чистая правда: в описаниях и интерпретациях законотворческого процесса обычно преобладает юридический компонент, который, при всей его неоспоримой важности, нередко затмевает политическую суть рассматриваемого феномена. Между тем феномен-то представляет собой едва ли не наиболее чистый вид того, что Гарольд Лассуэлл и Абрахам Каплан определяли как *the shaping and sharing of power** — а определяли они так, между прочим, сам предмет политической науки. Екатерина Шульман имплицитно исходит из той

* Lasswell H.D., Kaplan A. *Power and Society: A Framework for Political Inquiry* — New Haven; L.: Yale Univ. Press, 1950.

же установки — и такую верность классическим образцам нельзя не приветствовать.

Для жанра *thick description* теоретический фундамент исследования до некоторой степени факультативен — скорее предполагается, что само это исследование станет эмпирической базой для теоретиков. Однако Екатерина Шульман не идет по легкому пути — раздел книги, посвященный теории и методологии исследования, отнюдь не является ритуальным жестом, он насыщен ценными наблюдениями и оригинальными (но строго аргументированными!) суждениями. Однако главное удовольствие ожидает читателя в разделах «Законотворчество в России: акторы и стадии» и «Трансформация законотворчества: Государственная дума третьего и четвертого созывов».

Убедительная, детальная, обладающая неоспоримой эвристической мощностью и явно превосходящая по этому параметру все аналоги реконструкция стадий законодательного процесса, построенная на двух переменных: «по хронологии (что определяется естественной логикой законотворчества как развернутого во времени регламентированного действия) и по степени его публичности». Развернутое доказательство того неочевидного, но богатого следствиями тезиса, что «рост числа парламентских комитетов не оказывает позитивного влияния на плюрализм и качество законотворческого процесса, тогда как рост числа депутатских объединений различного рода такое влияние оказывает». Всесторонняя оценка последствий постепенного урезания автономной роли Государственной думы в бюджетном процессе, приводящая к жесткому выводу: «Реформа бюджетного процесса резко снизила вес и ценность парламента как контрагента в любых переговорах с испол-

нительной властью». Тем самым получает эмпирическое подтверждение слишком часто игнорируемый в России, но имеющий под собой солидные основания взгляд именно на бюджетную функцию как на центральную и критически важную для парламентов. Гипотеза о существовании «некоего неформализованного “Кодекса законотворчества”», включающего в себя «акты, определяющие прямо или косвенно ход и результаты этого политико-правового процесса:

- законодательство, регулирующее регистрацию партий и партийное строительство, права партий на участие в избирательном процессе;
- законодательство, обеспечивающее соблюдение избирательных прав граждан, в том числе законодательное обеспечение формирования и работы Центральной избирательной комиссии и избирательных комиссий на местах (в том числе территориальных и участковых);
- законодательство, регулирующее ход и порядок выборов в Государственную думу и порядок формирования Совета Федерации».

Тут дан лишь выборочный перечень подлинных научных достижений, делающих исследование Екатерины Шульман ощутимым вкладом в российскую политическую науку. Однако и его достаточно, чтобы уверенно утверждать: намерение обеспечить «максимально реалистичное, пристальное и ценностно нейтральное познание процессов, определяющих наше политическое пространство», осуществлено в этой книге в полной мере. Конечно, хотелось бы, чтобы «познанием» дело не ограничилось; чтобы отсюда были сделаны и прагматические выводы; чтобы российский парламентаризм был приведен в несколько большее соответствие с теми функ-

циональными и, главное, ценностными эталонами, с которыми принято сверять парламентские практики в демократических политиях. Кто, как и когда это будет делать, бог весть. Однако кто бы, как бы и когда бы ни начал это делать, книга Екатерины Шульман может стать для него незаменимым пособием по пересборке парламента. В инструкциях и мануалах обычно есть раздел «Устранение неполадок». Теперь он написан.

Святослав Каспэ

Введение

Процесс, происходящий между рождением законопроектного замысла и превращением его в обязательное для исполнения всеми гражданами правило, неизменно привлекает внимание наук, занятых изучением человека и общества. Законотворчество, являющееся одной из центральных функций государственной власти и одновременно концентрированным выражением разнонаправленных социально-политических интересов, традиционно рассматривается правовой и политической наукой. При этом в центре внимания исследователей находится не только конечный продукт законотворческого процесса — законодательная новация (являющаяся преимущественно предметом правового анализа), но и сам процесс разработки, согласования и обсуждения законопроектов — процесс по природе своей политической.

Вопрос о том, кому преимущественно должно принадлежать право законодательной инициативы — или, шире, кто может являться наилучшим, наиболее эффективным автором и разработчиком новых законов, приобретает в этой связи актуальность на любом этапе развития конституционной системы той или иной страны. Поскольку законотворческие полномочия очевидным образом позволяют влиять на структуру и деятельность всей системы государственного управления, проблема нахождения

баланса между законодателем и исполнителем и достижения нужного равновесия в их постоянном влиянии друг на друга всегда будет интересовать как теоретиков, так и практических государственных деятелей.

Любая реформа, требуемая обществом или декларируемая государственной властью, верифицируется как действительное намерение, план, программа государственной власти через принятие релевантных государственных решений. По принятой в политологии классификации, государственные решения носят законодательный или нормативный характер¹. При всей важности публичных высказываний, выступлений в средствах массовой информации и прочих посылаемых обществу и элитам сигналов определяющим отличием государственного решения от медийного фантома является его законодательная и нормативная обеспеченность. У государственной власти не так много способов проявить себя вовне, базисно они сводятся (если рассматривать мирное время, вне чрезвычайных ситуаций) к законодательным и кадровым изменениям — принятию новых законов и назначению новых людей.

Являясь точкой сосредоточения разнонаправленных политических волей и приложения разнообразных общественных интересов, законотворчество, представляющее собой в наиболее чистом и наглядном виде инструмент создания и перераспределения властного ресурса, всегда будет обладать политической актуальностью и находиться в центре публичного внимания. Распространенное убеждение, что общественность не интересуется работой законодательного органа, парадоксальным образом сочетается с тем фактом, что при всяком нарушении действующего политического консенсуса вторым предметом обсуждения — после персонального состава органов вла-

сти — делается возможность и необходимость тех или иных законодательных новаций и реформ деятельности законодательного органа.

В истории российского парламентаризма последних десяти лет ограничения, накладываемые на законотворческий процесс, носили как правовой (регламентный), так и неформальный характер. Процесс этот, приведший к ныне существующему положению вещей в законотворчестве, происходил наиболее интенсивно начиная с 2004 года, чем и объясняется различие в условиях работы и результатах деятельности Государственной думы третьего созыва (1999–2003), и последующих четвертого (2003–2007) и в особенности пятого (2007–2011) созывов.

За прошедшие девять лет, или два полных парламентских созыва, пониманием того, что созданная модель парламентаризма не способствует ни конструктивной, ни эффективной законотворческой деятельности и не в состоянии качественно производить непосредственный продукт законотворчества — законодательный акт, постепенно проникалось как общество, так и властвующая элита, с чьими интересами эта модель также вступила в противоречие.

События конца 2011 года показали, что недовольство неадекватностью правил, по которым происходит политическая борьба в России², а также несоблюдением даже этих установленных правил со стороны исполнительной, законодательной и судебной властей³ сконцентрировалось вокруг результатов выборов в высший законодательный орган и напрямую касается необходимости изменения политических и правовых рамок законотворчества.

Вопросы политических условий, в которых осуществляется законотворческий процесс, находятся и будут в обозримом будущем находиться в фокусе внимания как

властвующей элиты, так и всех видов СМИ, а также активной части общества, получившей в последние годы возможность публичного высказывания посредством новых форм информационного обмена (социальных сетей, свободных сетевых медиа). Речь идет именно о проблематике, находящейся в центре нашего исследования, — о соотношении правовых и политических рамок, в которых проходит законотворческий процесс, и результатов этого процесса, о причинах, ходе и итогах трансформации этих рамок, об их влиянии на законодательный итог совместной работы исполнительной и законодательной власти.

Очевидно, что всякую регламентированную публичную деятельность, в том числе и создание и легитимизацию новых законов, наиболее естественно рассматривать с правовой точки зрения. Именно изложению и толкованию нормативных актов, регулирующих эту сферу, и посвящен максимальный объем научной литературы по данному вопросу, предложенный именно юристами⁴. Для авторов, представляющих политическую науку, свойственны попытки сравнить текущую российскую ситуацию с западными аналогами, доказать, что нынешний этап развития российского парламентаризма либо соответствует международным стандартам, либо отклоняется от них⁵.

Каким именно образом происходит согласование интересов в законотворческом процессе, если парламент формируется в условиях все менее явной политической конкуренции и функционирует в режиме все меньшей публичности? К кому переходит функция согласования интересов, если политическая дискуссия очевидным образом уходит из сферы компетенции парламента? Ответ на эти вопросы может дать анализ и более четкое

понимание политической природы законотворческого процесса.

Поскольку механически расчленить этот процесс на правовую и политическую составляющие невозможно, в книге будут освещены и юридические вопросы. Однако цели работы требуют сосредоточения именно на политической компоненте — которая, в отличие от правовой, в силу своей природы не может быть полностью отражена в правоустанавливающих и регламентирующих документах и которой, несмотря на значительный корпус научных трудов по этой и смежным темам, не уделяется в России достаточно внимания.

1. Природа законотворчества

Вопрос о природе законов, их происхождении и о том, кто и каким образом должен создавать и утверждать новые законы, является предметом рассмотрения философии права. Учитывая политическую значимость этого центрального для государства и общества вопроса, рассмотрим кратко эволюцию научных взглядов в этой области.

Естественные законы или договорные правила?

В самом общем виде взгляды западной философии на происхождение законов и, следовательно, на природу законотворчества можно разделить на два основных направления: подход естественного права (*lex naturalis*) и рационалистический подход (он же позитивистский или утилитарный).

Вторым философским водоразделом в научном исследовании законотворчества — по своей природе это коллективная деятельность — является применение методологических подходов индивидуализма, ассоциирующегося с позитивистскими философскими течениями, и коллективизма (холизма), повлиявшего позднее на формирование политологических институциональных теорий. Термин «методологический индивидуализм», впервые введенный американским экономистом Йозефом

Шумпетером, ассоциируется прежде всего с австрийской экономической школой⁶. Позднее применение методов позитивистского экономического анализа к политическим процессам повлияло на формирование научной школы общественного выбора (Public choice).

Прочитую известного австрийского философа-экономиста Людвиг фон Мизеса: «Праксиология занимается деятельностью отдельных людей. И лишь в процессе ее исследований появляется знание о человеческом сотрудничестве, а социальная деятельность трактуется как особый случай более общей категории человеческой деятельности как таковой. Этот методологический индивидуализм всегда подвергался яростной критике различными метафизическими школами и пренебрежительно назывался номиналистическим заблуждением. <...> Методологический индивидуализм вовсе не оспаривает значимость коллективных целостностей, считая одной из основных своих задач описание и анализ их становления и исчезновения, изменяющейся структуры и функционирования. <...> Если мы тщательно исследуем смысл действий, предпринимаемых индивидами, то неизбежно узнаем все о деятельности коллективных целостностей, поскольку коллектив не существует вне деятельности отдельных членов. Таким образом, путь к познанию коллективных целостностей лежит через анализ деятельности отдельных индивидов»⁷.

Было бы преувеличением сказать, что последователи теории естественного права следуют холистическому методу, тогда как позитивисты — методологическому индивидуализму. Однако в дальнейшем обзоре станет очевидно, что определенная корреляция между этими философско-методологическими понятиями действительно наблюдается.

Рассмотрим, каким образом эти базисные правовые представления влияют на взгляды их представителей на природу законотворчества — иными словами, как они отвечают на вопросы, кто является наилучшим законотворцем, кому преимущественно должно принадлежать право законодательной инициативы.

*Естественное право:
Аристотель*

Понятие «естественное право» возникло в древнегреческой философии одновременно с понятием о справедливости. Рецепция этого понятия в западной культуре произошла преимущественно через труды Фомы Аквинского, интерпретировавшего Аристотеля для нужд христианской теологии. Именно ему Аристотель обязан своей европейской репутацией отца естественного права⁸.

Непосредственные взгляды Аристотеля на естественное право (точнее, на то, что потом стало пониматься как естественное право) изложены в «Никомаховой этике» и, наиболее определенно, в «Риторике», где (раздел «Речи судебные») сказано: «Пусть поступать несправедливо значит намеренно вопреки закону причинять вред другому лицу. Но есть два вида законов — частный и общий. Частным я называю написанный закон, согласно которому люди живут в государстве, общим — тот закон, который признается всеми людьми, хотя он и не написан»⁹. Контекст этого пассажа (рассуждение о наилучших способах произносить речи в судах) подразумевает скорее, что Аристотель предлагает обращение к «общему» закону в качестве эффективного риторического приема — особенно в тех случаях, когда «частный» закон неблагоприятен для говорящего.

В «Никомаховой этике» (книга V) и «Большой этике» (книга IV) Аристотель также говорит о естественном праве и естественных правах¹⁰. Там он отмечает, что естественная справедливость является производной от политической справедливости — то есть от порядка, возможного при наилучшем государственном устройстве. Наилучшими, или правильными, как известно, Аристотель считал три типа государственного устройства — монархию, аристократию и политию. И три искаженных, или отклоняющихся, типа: тирания (от царской власти, монархии), олигархия (от аристократии), демократия (от политии)¹¹.

Соответственно взгляд Аристотеля на то, кто должен быть творцом законов и как действующие законы должны изменяться, можно вполне назвать релятивистским: «Законы следует издавать — да так они все и издаются — применительно к данному государственному строю, а не, наоборот, подгонять государственное устройство под законы. <...> Законы, однако, должно отличать от того, что характеризует данное государственное устройство; на основании законов правители должны править, а также наблюдать за нарушителями их. Таким образом, очевидно, и в деле законодательства необходимо принимать в расчет отличительные черты, характеризующие каждый из видов государственного устройства, и наличное число их, так как нельзя предполагать, что одни и те же законы окажутся полезными и для всех олигархий, и для всех демократий, раз существует не один только вид демократии и олигархии, а несколько»¹².

Там же (в пассаже о наилучшем виде государственного устройства) находится известное рассуждение о разделении властей, доказывающее, что эта идея отнюдь не была порождена Монтескье, а зародилась в научной

мысли гораздо раньше: «Во всяком государственном устройстве этих основных частей три; с ними должен считаться дельный законодатель, извлекая из них пользу для каждого из видов государственного устройства. От превосходного состояния этих частей зависит и прекрасное состояние государственного строя; да и само различие отдельных видов государственного строя обусловлено различным устройством каждой из этих частей. Вот эти три части: первая — законосовещательный орган, рассматривающий дела государства, вторая — должности (именно какие должности должны быть вообще, чем они должны ведать, каков должен быть способ их замещения), третья — судебные органы»¹³.

Как видим, взгляды Аристотеля на происхождение законов и законотворчество можно вполне назвать прагматическими — они гораздо ближе к будущему европейскому позитивизму, чем к тому, что стали позже понимать под «естественным правом», отцом которого Аристотель считался.

*Естественное право:
Фома Аквинский*

Идея *lex naturalis*, природного закона, общего для всех народов и происходящего из более высокого источника, чем слабое и переменчивое человеческое разумение, по понятным причинам была охотно воспринята христианской этической и правовой мыслью. Фома Аквинский, оказавший труднооценимое влияние на европейскую философскую (и научную в целом) мысль, ввел идею естественного права (несколько смешивая ее с естественной справедливостью), которую приписал Аристотелю как одному из немногих авторитетных для

средневековой христианской аудитории языческих авторов¹⁴.

Для Фомы Аквинского естественный закон — это закон божественный, основанный на Откровении, открывающий, в свою очередь, универсальные и неизменные принципы устройства вселенной. Разумеется, человеческий (позитивный, противопоставляемый естественному и вечному) закон в таком случае имеет силу лишь постольку, поскольку он согласен с законом естественным¹⁵.

В рамках этого представления закономерны идеи Фомы Аквинского относительно создания и изменения законов, а также того, кто должен быть автором законодательных новаций. Он указывает две причины «справедливых изменений» человеческого закона (божественные законы, разумеется, меняться не могут — так же как и их деривативы, естественные законы, согласно классификации Фомы Аквинского). Первая причина — в разуме, вторая — в самих людях, чьи действия регулируются законом.

Причина изменений «со стороны разума» — это прогресс, требующий замены менее совершенных установлений более совершенными («ибо естественно для человеческого разума постепенно продвигаться от менее совершенного к более совершенному») ¹⁶. Фома Аквинский признает улучшение общественных институтов, происходящее с ходом времени и развитием человеческого разума, что было весьма смело для теолога того времени, сконцентрированного на идее постоянного падения человечества во все более глубокую пропасть греха.

Вторая причина законодательных изменений — «со стороны человека» — состоит в том, что состояние

людей, чьи действия регулируются законом, может поменяться и потребовать соответственного изменения регулятивных норм. На первый взгляд кажется, что эта причина является частью более общей предыдущей причины «со стороны разума». Однако, судя по приведенной автором цитате из сочинения Блаженного Августина «О свободе воли»¹⁷, имеется в виду тот случай, когда народ, потерявший «чувство умеренности и ответственности», испортившийся со временем до того, чтобы продавать свои голоса или доверять власть «мерзавцам и преступникам», теряет тем самым и право избирать собственных «магистратов для управления обществом». Тогда этот выбор справедливо будет отобрать у народа и передать «немногим добрым людям»¹⁸.

Как видим, эта концепция не новая и пользующаяся значительной популярностью и в наши дни. Всякому приходилось встречать различных современных авторов, желающих ограничить круг законодателей «немногими добрыми людьми», которые непонятным образом должны появиться среди развращенного народа, «потерявшего чувство умеренности и ответственности».

Имеет смысл подробно остановиться на этих тезисах Фомы Аквинского, поскольку влияние его мысли, вошедшей в ткань европейской и затем американской политической и правовой философии, сильнее, чем это обычно представляется. Именно он является первоначальным источником, автором многих из тех концепций, которые не ассоциируются с его именем¹⁹. Теория естественного права в том виде, в каком она была воспринята европейским сознанием (и продолжает бытовать в нем), в гораздо большей степени обязана своим происхождением ему, чем Аристотелю. Эта концепция, в сущности, неспособна существовать вне пределов

монотеистического дискурса, поскольку опирается на то представление о божественном разуме, которое впервые проявилось в иудаизме и из него перешло в остальные авраамические религии. Для языческой концепции мироздания, строящейся вокруг идеи Рока, Фатума, такая идея нехарактерна.

В дальнейшем станет видно, как достаточно парадоксальным на первый взгляд образом убеждение в божественном происхождении права и, следовательно, существовании общих для всего человечества «естественных законов» приводит последователей этого течения к идее ограничения числа законодателей. Общая тенденция состоит в наделении законодательными правами или монарха, общающегося с Универсальным началом напрямую, или народ, понимаемый в мистическом смысле — как некое собрание людей, объединенных духовным единством (в том смысле, в каком церковь — это конгрегация верующих).

Промежуточным этапом этого мыслительного процесса является требование (под предлогом всеобъемлющей важности законотворческой деятельности) к законодателю обладать такой степенью морального и интеллектуального совершенства, какой заведомо не может соответствовать ни индивидуум, ни социальный институт.

Естественное право:

Жан-Жак Руссо

В основе правовой теории Руссо лежит идея естественного права (закона) как выражение «общей воли» граждан. «Общая воля», понимаемая им в несколько мистическом смысле, соответствует понятию «природно-

го» в естественном праве как таковом или «божественного» у рассуждавших о праве теологов, таких как Августин и Фома Аквинский: «Одна только общая воля может управлять силами Государства в соответствии с целью его установления, каковая есть общее благо, ибо воля отдельного человека по своей природе стремится к преимуществам, а общая воля — к равенству»²⁰.

Народная воля легко заменяет волю божественную или силы природы в качестве правоустанавливающего источника, если выявление этой воли и ее проявлений не привязано ни к какой определенной процедуре²¹. К процедуре же Руссо относится с недоверием, поскольку общая воля есть воля всего народа, а не его части: «...воля либо является общему, либо ею не является; она являет собою волю народа как целого, либо — только одной его части. В первом случае эта провозглашенная воля есть акт суверенитета и создает закон. Во втором случае — это лишь частная воля или акт магистратуры; это, самое большее, — декрет»²².

Каким же образом общая воля народа может проявить себя? На этот вопрос Руссо отвечает следующим образом: «Оснований собирать нацию тем меньше, что вовсе не обязательно, чтобы ее решение представляло собою выражение общей воли; этот способ неосуществим, когда мы имеем дело с многочисленным народом, и в нем редко возникает необходимость, когда правительство имеет добрые намерения»²³.

Как видим, пренебрежение к процедуре и сведение законотворческой функции к «добрым намерениям правительства», как и к воле «нескольких добрых граждан», характерное для данного направления философско-правовой мысли, просматривается и у Руссо.

Ключевым элементом законотворческой системы, в его представлении, является разделение функций между

законодателем (он же суверен, воплощение общей воли и народного суверенитета) и правительством, или исполнительной властью (под которой понимается и власть королевская). Если правитель пытается стать законодателем, государство погружается в тиранию, тем самым аннулирует «общественный договор», по которому народ делегирует свою волю правителю. То же происходит, если законодатель становится правителем²⁴.

В «Общественном договоре» исполнительная власть сравнивается с мозгом, а законодательная — с сердцем, причем Руссо полагает, что с умершим мозгом тело может существовать, но когда сердце останавливается, организм умирает²⁵. Отнесем эти взгляды на счет современного автору состояния медицины. Значимым для исследуемой темы является то, что, вознося законодательную деятельность на мистическую высоту, подобная система взглядов неизбежно приводит к тому, что единственными истинными законами признаются обычные установления, которые в силу своей древности легче всего признать подлинными выражениями общей воли народа. Решение же практических вопросов, недостойных высокого звания законотворчества, неизбежно делегируется исполнительной власти.

Следует, однако, отметить, что Руссо разделяет первичное право — право «подавать голос при всяком акте суверенитета, право, которого ничто не может лишить граждан», и право «подавать мнение, вносить предложения, подразделять, обсуждать, которое правительство всячески старается оставить лишь за своими членами. Но этот важный предмет потребовал бы особого трактата: и я не могу все сказать в этом»²⁶. Отдельный трактат — «О составлении законов» — собирался, как известно, написать и Шарль Луи Монтескье²⁷ — замысел, к сожалению, неосуществленный.

*Естественное право:
Иммануил Кант*

Иммануил Кант, будучи наследником Руссо в том, что касается положений о естественном праве и его нравственных основах, уточнил то разделение права на категории по степени их приближения к божественному источнику истины, которое было заложено Фомой Аквинским. Идея состоит в том, что есть право естественное, проистекающее из не подвергающихся сомнению априорных принципов, и есть право положительное, человеческого происхождения, источником которого является воля законодателя²⁸.

Понятно, что в сфере естественного права никакое законотворчество невозможно, поскольку оно основывается на вечных и неизменных «априорных принципах». Место для него может найтись только в положительном праве, легитимность которого покоится на его соответствии естественному праву и которое поддерживается силой государственного принуждения. Согласно Канту, «законодательная власть может принадлежать только объединенной воле народа. В самом деле, так как всякое право должно исходить от нее, она непременно должна быть не в состоянии поступить с кем-либо не по праву»²⁹. В процессе создания законодательных актов человек «должен рассматриваться в государстве как участвующий в законодательстве не только как средство, но в то же время и как цель сама по себе»³⁰.

При этом в своей классификации форм правления по числу законодательствующих лиц — автократия, аристократия, демократия — Кант называет автократию наилучшей, настаивая при этом на обязательном разделении законодательной и исполнительной властей³¹.

Тут виден тот же ход мысли, что и у Руссо с его разделением верховной власти на суверена и правительство: круг законодателей тем сильнее ограничивается (вплоть до концентрации законодательной власти в одном лице), чем более высокое надчеловеческое происхождение приписывается праву.

Естественное право и естественные права

Часть теории естественного права, которая продолжает оказывать наиболее очевидное влияние на современный мир, — это тезис о естественных, то есть природных, неотъемлемых, правах, которыми каждый человек наделен от рождения.

Отраженная в Декларации независимости Соединенных Штатов Америки в 1776 году и затем перешедшая в Декларацию прав человека и гражданина, принятую революционным Конвентом в 1789 году, эта идеологема во многом определяет текущую повестку дня в международных отношениях, вступая в конфликт с другим тезисом, также сформулированным Руссо, — о суверенитете народов. Как известно, Всеобщая декларация прав человека, принятая ООН в 1948 году, во многом базировалась на идеях католика-неотомиста Жака Маритена, уточнившего классификацию законов и прав, разработанную Фомой Аквинским³².

Правовой рационализм

Вновь процитируем Мизеса: «Либеральное и демократическое движения XVIII и XIX вв. большую часть своей силы черпали в доктрине естественного права и врожденных неотторжимых прав индивидуума. Эти идеи, впервые разработанные в древней философии и теологии иудаиз-

ма, овладели и христианской мыслью. Некоторые антикатолические секты сделали их центральным пунктом своих политических программ. Их обосновывал длинный ряд выдающихся философов. Они стали популярными и были самой мощной движущей силой продемократической эволюции. <...> Но учения утилитаристской философии и классической экономической теории не имеют ничего общего с доктриной естественного права. Для них имеет значение только общественная полезность. Они рекомендуют народное правительство, частную собственность, терпимость и свободу не потому, что они естественны и справедливы, а потому что они полезны»³³.

В истории развития идеи естественного права имеет смысл обращать внимание прежде всего на истоки этого философско-правового направления и его связь с религиозным сознанием. Говоря об утилитаристской, или рационалистической, системе взглядов на происхождение законов и законотворчество, необходимо сконцентрироваться на этапах, приближенных к современности.

Рационалистический подход:

Гуго Гроций

Философскую позицию Гуго Гроция можно назвать переходной между теорией естественного права и рационалистической системой воззрений. Он различал право естественное и волеустановленное, но считал источником естественного права не волю божества или обычай, а «предписание здравого разума»³⁴. Причиной возникновения права, по Гроцию, является ответ разума на общественный импульс³⁵.

Гроций, являясь в определенной степени предшественником Руссо в разработке теории общественного договора, считал государство плодом договоренности между собой

людей, чья первобытная (естественная) жизнь усложнилась с появлением частной собственности: «не по божественному велению, но добровольно, убедившись на опыте в бессилии отдельных рассеянных семейств против насилия, откуда ведет свое происхождение гражданская власть»³⁶.

Тот же договорной принцип распространяется и на происхождение законов и причины их дальнейших изменений: «польза же послужила поводом для возникновения внутригосударственного права, ибо как самое сообщество, о котором была речь, так и подчинение возникли и установлены ради какой-нибудь пользы. Оттого-то и те, кто предписывает законы другим, обычно тем самым преследуют какую-нибудь пользу или по крайней мере должны ее преследовать»³⁷. Как видим, это взгляд вполне прагматический, приближающийся по некоторым параметрам к положениям позднейших теорий рационального выбора и общественного выбора — что, в сочетании с тезисами того же автора о естественном праве, «столь незыблемом, что не может быть изменено даже самим Богом»³⁸, отражает ту внутреннюю противоречивость, которая вообще характерна для мыслителя, жившего в ту кровавую и переменчивую эпоху.

*Правовой скептицизм:
Мишель Монтень*

Переходя от вариаций идеи естественного права к рационалистическим концепциям, упомянем скептический подход Мишеля Монтеня и его взгляд на создание новых законов как на опасность для сложившегося государственного устройства. В I томе «Опытов» (глава XXIII «О привычке, а также о том, что не подобает без достаточных оснований менять существующие законы») он пишет: «Весьма сомнительно, может ли изменение действующего

закона, каков бы он ни был, принести столь очевидную пользу, чтобы перевесить то зло, которое возникает, если его потревожить; ведь государство можно в некоторых отношениях уподобить строению, сложенному из отдельных, связанных между собой частей, вследствие чего нельзя хоть немного поколебать даже одну среди них без того, чтобы это не отразилось на целом. <...> Я разочаровался во всяческих новшествах, в каком бы из обличий они нам ни являлись, и имею все основания для этого, ибо видел, сколь губительные последствия они вызывают»³⁹.

Далее следуют описания ужасов гражданской войны, которые автор имел печальную возможность наблюдать на всем протяжении своей взрослой жизни, что служит подтверждению общей мысли о предпочтительности знакомого зла рискованным инновациям.

Абстрагируясь от конкретно-исторических условий, в которых мыслил автор, обратим внимание на идею, что создание новых законов не является благом само по себе — более того, является риском, чью необходимость нужно рассчитывать, соизмеряя пользу от нововведения с вредом от самой реформы. Эта мысль, достаточно оригинальная в общем контексте классических и современных концепций законотворческого процесса, будет актуальной при дальнейшем обсуждении вопроса законотворческой эффективности.

Правовой рационализм: Монтескье

Рассмотрим, каким образом методологический коллективизм Жана-Луи Монтескье отражается в его трактовке природы законотворчества, обращая внимание на отличие его взглядов на этот вопрос от взглядов Руссо. В знамени-

том своем труде «Дух законов» Монтескье сообщает о своем намерении написать еще и книгу «О составлении законов», поскольку эта тема требует отдельного подробного рассмотрения: «Закон, говоря вообще, есть человеческий разум, поскольку он управляет всеми народами земли; а политические и гражданские законы каждого народа должны быть не более как частными случаями приложения этого разума... Необходимо, чтобы законы соответствовали природе и принципам установленного или устанавливаемого правительства, имеют ли они целью устройство его — что составляет задачу политических законов — или только поддержание его существования, что составляет задачу гражданских законов»⁴⁰.

Как видим, в этой концепции сочетается характерная для века Просвещения вера в разум с еще более характерным для этой эпохи пониманием разума в несколько мистическом смысле, как некую замену Божественному началу средневековой философии. Притом что человеческий разум управляет «всеми народами земли», законы каждого народа образуются в соответствии с его индивидуальным духом и законы одного народа не подходят для другого⁴¹.

Столь же релятивистский подход применяется и к организации законодательного процесса, который, по Монтескье, должен подходить к природе правления. Их он насчитывает три: демократию (власть в руках народа или части народа), монархию (власть в руках одного человека, «но посредством установленных неизменных законов») и деспотию (власть в руках одного человека, ее не ограничивают ни законы, ни правила)⁴². В условиях демократии законодателем является народ («Народ наконец вспомнил, что законодатель — он сам, и Тарквиния не стало»⁴³). В отличие от Руссо, Монтескье не отрицает репрезентативных форм демократии — парламентов и представительных собраний.

Оптимальной формой правления, однако, он считает конституционную монархию по британскому образцу (центральная часть «Духа законов» называется «О государственном устройстве Англии»), с тем различием, что конституционный монарх (понимаемый в целом как глава исполнительной власти, но наделенный также определенными законодательными полномочиями) должен иметь возможность останавливать действия законодательного собрания, тогда как законодательная власть не должна иметь права останавливать действия исполнительной власти. Очевидно, что эта предосторожность навеяна опытом недавней гражданской войны в Англии.

Автор многотомного исследования «Происхождение правового суверенитета и правового государства» профессор Нью-Йоркского университета Лондон Фелл замечает, что подход Монтескье, когда собственно законодательная власть отделена от монарха, но он наделен определенными административными полномочиями относительно законодательного органа, что потенциально делает монарха, как выражается автор, «сверхзаконодателем», можно условно сравнить с современной американской системой, где президент имеет возможность управлять законодательной повесткой конгресса⁴⁴. Известно, какое влияние идеи Монтескье оказали на формирование американской конституции.

Профессор политологии и социологии Йельского университета Иван Селеньи в своем курсе лекций «Основы современной общественной мысли» замечает, что французский и британский подходы к общественным процессам представляют две разные культуры и две разные эпохи — методологический индивидуализм Гоббса и Локка (и позднее — Адама Смита и Джона Стюарта Милля) против методологического коллективизма Руссо и Монтескье:

«Французы полагают, что общество больше, чем сумма индивидуумов, его составляющих».

Этот подход, отметим, в своем логическом развитии приводит не к культу коллективного решения, как может показаться, а к склонности подменять его волей индивидуума — вождя и законотворца. Вот пример подобного отношения к законотворчеству (назовем его романтическим), выраженного не в научном, а в художественном произведении, хотя и претендующем на социальный анализ: «Лицо заинтересованное всегда дальновиднее, чем собрание законодателей, и опережает их не менее чем на четверть века. Какой урок для всякой страны! Закон всегда зарождается в уме выдающегося, талантливого человека, а не в умах девяносто людей, которые, как бы они ни были велики, становятся мелкими, как только сольются в толпу»⁴⁵.

Правовой рационализм:

Локк, Гоббс, Юм и Бентам

Правовые и государственнические взгляды британских философов — Джона Локка и Томаса Гоббса — относятся исследователями к естественно-правовому направлению. Но по своим взглядам на природу и наилучшую форму законотворческой деятельности эти мыслители стоят куда ближе к рационализму, чем к тем идеалистическим позициям, которые составляют традиционный базис теории естественного права. Согласимся с мыслью российского исследователя (оставляя на совести автора его понимание термина «радикальный»): «Английская школа стояла ближе к практическим событиям времени, к той политической борьбе, в которой крепла английская политическая свобода. Вследствие этого

английские учения получили гораздо более радикальный характер»⁴⁶.

Необходимо также отметить вклад этих философов в развитие идей, позднее обозначенных термином «методологический индивидуализм», о котором шла речь выше, — анализа общественных процессов, как политических, так и экономических, с точки зрения деятельности отдельного человека, индивидуума. В дальнейшем станет понятно, как эта методология вступает в противоречие с институциональными теориями.

Взгляды классических британских утилитаристов, отрицавших принцип естественного права, — Джереми Бентама, Дэвида Юма, Джона Стюарта Милля, Адама Смита — сформировались во многом в оппозиции теориям французского Просвещения и Французской революции, а также американской войны за независимость, которая в Британии рассматривалась как прямо связанная с французскими событиями.

Дэвид Юм считает причиной гибели Римской республики «демократию без представительного правления»⁴⁷ (мысль, воспринятая Эдвардом Гиббоном, автором монументальной «Истории упадка и гибели Римской империи», находившимся под большим интеллектуальным влиянием Юма). Наилучшая система правления должна быть «свободной», причем форм этой свободной организации может быть несколько: «Можно создать свободную систему правления таким образом, что одно лицо, назовем его дожем, князем или королем, будет обладать значительной долей власти и составит необходимое равновесие или явится противовесом другим законодательным органам. <...> Поэтому можно провозгласить универсальной аксиомой политики следующее: наследственная власть монарха, аристократия без вассалов и народ, голосующий

посредством своих представителей, составляют лучшую монархию, аристократию и демократию»⁴⁸.

Как утилитаризм, так и правовой позитивизм в целом (как система взглядов, оппонирующая моралистическому подходу к закону, характерному для теории естественного права) с политической точки зрения ассоциируются с реформаторскими настроениями, считавшимися в свое время радикальными, — избираемостью законодательного собрания на всеобщих выборах и распространением избирательного права на малоимущих и женщин⁴⁹.

Так, Бентам, в начале своей научной карьеры бывший традиционным для британской политической философии сторонником конституционной монархии, пришел затем к убеждению, что законодательная власть должна осуществляться однопалатным парламентом, ежегодно избираемым на основе всеобщего, равного и тайного голосования. Исполнительная же власть должна принадлежать должностным лицам, подчиненным законодательной палате, ответственным перед ней и часто сменяемым⁵⁰.

Общий подход утилитаризма к праву можно сформулировать таким образом: единственно реальными интересами являются интересы отдельных лиц (что возвращает нас к вопросу методологического индивидуализма). Индивидуумы подчинены принципам удовольствия и страдания, руководящим их действиями. Соответственно целью государственной власти, по известному выражению Бентама, является «наибольшее счастье для наивозможно большего числа членов общества»⁵¹.

Кроме акцента на действия индивидуумов как основу политических процессов, утилитаристские воззрения на наилучший способ организации общества можно охарактеризовать тезисом «не люди, но институты». Разъясним это кажущееся противоречие. Наилучшим образом орга-

низованное общество — это не то, которое состоит из добродетельных граждан (руссоистский взгляд), а то, где формы управления организованы наиболее рационально. («И дело так мало зависит от склонностей и образования определенных людей, что в одной и той же республике одни и те же люди могут управлять одной частью мудро, а другой очень плохо просто из-за различия форм и институтов, при помощи которых осуществляется управление этими частями»⁵²).

Мысль, что общественно-политические процессы, и в частности законотворчество, могут быть рассчитаны научными методами, подобными тем, которые применяются в физике и математике, постулируется Дэвидом Юмом: «Сила законов и конкретных форм правления так велика и они так мало зависят от склонностей и характеров людей, что иногда из них можно вывести такие же общие и определенные следствия, какие предлагаются нам математическими науками»⁵³. Эта мысль, воспринятая позднейшими утилитаристами и позитивистами, прослеживается затем в политологических теориях рационального выбора и общественного выбора — или, говоря шире, в методологическом применении средств математического (позже — экономического) анализа к политическим процессам.

2. Законотворчество в мировой политической науке

Рассмотрев, каким образом политическая природа законотворческого процесса интерпретируется в рамках различных философско-правовых концепций, обратимся к современным политологическим течениям и их пониманию законотворчества и его политической составляющей.

Подход к законотворческому процессу, акцентирующий внимание на его сущностной политической стороне и оперирующий понятиями групповых и индивидуальных интересов, не столь характерен для отечественной общественной мысли, но достаточно широко представлен в англоязычной политологии. Точнее будет сказать, что этот подход в российском публичном дискурсе зарезервирован за политической публицистикой и профильной отраслевой аналитикой, но не находит себе адекватного выражения на языке политической науки.

Политический процесс и policy process: сходство и различие подходов

Рассмотрим определения тех базовых понятий, которыми будем оперировать в предлагаемом анализе: политический процесс, политическое взаимодействие и группы интересов.

В российской политологии под политическим процессом понимается совокупность динамических изменений в поведении и отношениях субъектов и функционировании институтов, а также во всех иных элементах политического пространства, осуществляющихся под влиянием внешних и внутренних факторов⁵⁴.

Другое определение, не столь философски всеобъемлющее, но с более ярко выраженной собственно политической составляющей: «Политический процесс представляет собой совокупность действий институционализированных и неинституционализированных субъектов по осуществлению своих специфических функций (дисфункций) в сфере власти и в конечном счете ведущих к развитию или упадку политической системы общества»⁵⁵.

В англоязычном узусе термин «политический процесс» (policy process) связан с тем пониманием публичной политики, политической повестки дня и принятия политических решений (public policy, political agenda, political decision-making), о котором шла речь в предыдущих разделах. Политический процесс подразумевает прежде всего осознание заинтересованными сторонами существования общественно значимой проблемы, поиск решения и его реализацию. «Политический процесс — это процесс претворения общей воли в практику»⁵⁶.

Таким образом, понятие политического процесса в этом контексте оказывается расширенной версией процесса законотворческого, поскольку базовым способом «претворить общую волю» в общую практику является создание, отмена и изменение общеобязательной правовой нормы. Стадии политического процесса, в интерпретации американских и британских авторов, также являются, по сути, стадиями процесса нормотворчества: постановка в политическую повестку дня, принятие решения, реализация⁵⁷.

Вообще следует учесть, что русский термин «публичный» означает «гласный», «прилюдный», тогда как public имеет оттенок «касающийся общественного блага».

Разумеется, такой подход предполагает неформулируемое, но подразумеваемое убеждение, что политический процесс есть общественное дело, что по природе своей он публичен и что целью и смыслом его является поиск и реализация решений общественно значимых проблем (а не преследование личных интересов политическими акторами и группами). В таком случае политический процесс будет практически идентичен законотворческому.

Отечественные авторы вынуждены, исходя из наблюдаемой практики, понимать политический процесс как куда более широкое и куда менее рациональное явление. Тем не менее законотворческий процесс является политическим даже в том случае, если политический процесс в системе в целом не является ни публичным, ни направленным на достижение общественного блага. Есть смысл уйти от оценочности и того, что можно назвать этизацией политических явлений и процессов⁵⁸, ради более четкого понимания их сути. То, что определения и положения западной политической науки и практики не соответствуют отечественной реальности, не должно быть препятствием для анализа этой действительности научными методами.

Классификация политических процессов различна у различных исследователей, в зависимости от того, какой аспект процесса выделяется в качестве ключевого — объекты политического воздействия (внешнеполитический и внутривнутриполитический), публичность (открытый и теневой), конфликтность (революционный и эволюционный), постоянность (стабильный и нестабильный), способ

организации государственной власти (демократический и авторитарный)⁵⁹.

Несколько иной подход принят в англо-американской политической науке, что связано с вышеописанным специфическим пониманием термина *policy process* (*political process*). Англоязычные авторы обычно классифицируют политические процессы путем описания системы, в которой они функционируют, — в некоторой степени это соответствует отечественной классификации процессов по способу организации государственной власти в том социуме, где они происходят.

В англоязычной литературе чаще употребляются два термина, обозначающие процесс «изготовления» нового закона или модификации действующего: *legislative process* и *law-making*. Первый встречается чаще в американском научном дискурсе, второй — в британском⁶⁰. В качестве синонимических употребляются также термины *legislative procedure*⁶¹ (законодательная процедура) и *parliamentary procedure*⁶² (парламентская процедура). Последнее, впрочем, имеет более широкий смысл, включая в себя весь комплекс регламентных действий, не сводящихся только к законотворчеству (распределение парламентских должностей, вопросы депутатской этики и др.).

То более широкое понятие, которое в отечественном употреблении закрепляется за выражением «законотворческий процесс», в англоязычной научной литературе обозначается термином *polycymaking* или, уточняющее, *legislative polycymaking*. Его стандартный русский перевод — принятие политических решений — не вполне отражает смысл слова и контекстность его употребления. Оно обозначает именно выработку нормативных документов, определяющих национальную политику в той или иной сфере, — то, что в отечественной практике

называется нормотворчеством. Legislative policymaking, как уточняющий и конкретизирующий термин, можно перевести как «законотворчество», понимаемое в широком политико-процессуальном смысле, включая такой значимый с политической точки зрения этап, как agenda setting — формирование политической повестки, включение в нее новых вопросов.

В американском научном словоупотреблении термин public policy подразумевает прежде всего совместную публичную деятельность парламента и правительства — законотворчество. В то же время русский термин «публичная политика» ассоциируется скорее с заявлениями, которые политики делают в прессе, и их выступлениями на телевидении. Вот характерный пример: «Публичная политика отождествлялась с театром, а принятие решений из процедурного мероприятия превращалось в бесконечный политический спектакль»⁶³.

Приведенная цитата относится к публицистическому дискурсу, что определяет ее стилистику. В российском научном пространстве публичная политика определяется различным образом — как «форма участия людей в принятии жизненно важных для общества решений»⁶⁴ или как «пространство пересечения частных интересов, подлежащее общественному контролю в интересах сохранения и развития общества»⁶⁵.

Во всем разнообразии этих определений присутствует понятие публичного как общественного и, во-вторых, явного, демонстративного. Таким образом, понятия «публичная политика» и public policy не синонимичны, а их словесное сходство можно отнести к «ложным друзьям переводчика».

Вот, например, характерные для англо-американской политической науки определения: «Публичную политику

(public policy) можно в целом определить как систему законов, регулятивных актов, путей действий и установку приоритетов по отношению к той или иной теме, обсуждаемой государством или его представителями. <...> Основной элемент публичной политики — закон»⁶⁶. Или: «Public policy можно обобщенно определить как курс действий (или бездействий), принятый государством в отношении конкретной проблемы»⁶⁷. «Public policy обыкновенно заключена в конституциях, законодательных актах и судебных решениях»⁶⁸.

В качестве примера можно привести работу американских исследователей исполнительной и законодательной ветвей власти Ланса Лелупа и Стивена Шалла «Президент и конгресс: сотрудничество и соперничество в формировании национальной политики», в которой исследуются отношения властей в законотворческом процессе, с примерами внесения и обсуждения законодательных актов (в том числе ратификации международных договоров)⁶⁹.

В фундаментальной работе Джеймса Андерсена, бывшего секретаря Американской ассоциации политологов, «Введение в публичную политику» также описывается и анализируется процесс создания и изменения законов, при этом автор обращает внимание на то, что происходит «за кулисами законотворчества»⁷⁰.

Определение, которое Андерсен дает термину public policy, следующее: «относительно стабильный курс целенаправленных действий (или бездействий), предпринимаемых актором или группой акторов по общественно значимому вопросу». И далее отмечается, что такое определение ставит целью сфокусироваться скорее на действиях, чем на публичном представлении или публичной дискуссии, то есть на том, что часто подразумевается под понятием «публичная политика» в его российском узусе⁷¹.

Неучитывание этого смыслового расхождения приводит к определенному сдвигу в понимании российскими исследователями англоязычных научных источников.

*Политическая система по Истону:
«черный ящик» и его содержимое*

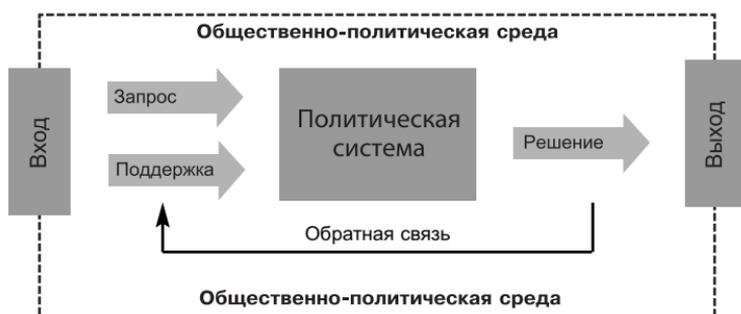
Предтечей этого практически полезного подхода можно считать американского политолога Дэвида Истона, автора ставших классическими трудов «Системный анализ политической жизни» и «Политическая система, исследование состояния политической науки»⁷². Истон известен тем, что применил к политическим системам и процессам метод математического системного анализа: он использует кибернетический принцип замера показателей функционирования системы на ее «входе» (запросы и потребности граждан) и «выходе» (решения и действия властей). Он определяет политическую систему как способ взаимодействия, посредством которого в обществе осуществляется распределение ценностей и на этой почве предотвращаются конфликты между его членами.

Политический процесс, по Истону, есть процесс трансформации «входящих» (под которыми понимаются результаты выборов, общественное мнение, сообщения прессы, коммуникация с другими чиновниками, личный опыт принимающих решения) в «исходящие» (законы, нормы, решения). Отклик на «исходящие» заинтересованных сторон (лиц, принимающих решения, групп интересов, общественности, прессы) формирует новый запрос, что запускает цикл заново.

В центре системы Истона — «черный ящик», собственно, механизм, претворяющий «входящие» в «исходя-

щие». Таким образом, изучение стадий политического процесса позволяет раскрыть этот ящик, подвергнув механизм принятия решений на более глубоком уровне. Вся система погружена в *environment* — окружающую среду, структурную, социополитическую, экономическую, которая влияет на все элементы системы и на ее деятельность⁷³.

Политическая система по Д. Истону



Понятие трансформации является во многом центральным для понимания Истоном (как и другими сторонниками функционального подхода к политическому анализу, такими как Г. Алмонд, К. Дойч и др.) сущности политического процесса⁷⁴. Способность к наиболее адекватному восприятию внешних сигналов и гибкой реакции на них является базовой характеристикой системы открытого типа. Такая система оснащена механизмом обратной связи, позволяющим воспринимать как информацию о внешней среде, так и запросы политических акторов и институтов (что служит начальным импульсом законотворческого процесса), а также организовывать обмен информацией между собственными внутренними сегментами. Такая система, чья гибкость и способность к переменам является условием ее устойчивости, имеет преимущество перед закрытыми авторитарными и тоталитарными.

литарными политическими системами, строящимися по иерархическому принципу. Как показывает исторический опыт, такие системы характеризует не строгий порядок (что невольно вызывает в воображении слово «иерархия»), а прежде всего дискommуникация, невозможность общения как с внешней средой, так и внутри самой системы — между ее частями и вовлеченными группами.

Данное описание политической трансформации внутри системы в значительной степени соответствует политической сущности законотворческого процесса. Законотворчество как специфический вид политического процесса можно обозначить как политическое взаимодействие, обычно понимаемое в научной литературе как тип отношений между субъектами политики, при котором они оказывают взаимное влияние друг на друга в соответствии со своими интересами и целями. В философском дискурсе подчеркивается символическая нагрузка процесса политического взаимодействия — определение и переопределение его участниками символических значений. В целом, в философском аспекте, акты политического взаимодействия формируют для партиципантов мир значимых символических объектов, что позволяет понять механизмы функционирования и развития складывающегося политического сообщества.

С политологической точки зрения политическое взаимодействие можно рассматривать как акт кооперации или акт конфликта: в терминах консенсуса, соглашений, блоков, союзов или подавления, нейтрализации, доминирования, конфронтации. Предполагается, что в демократической политической системе целью политического взаимодействия будет достижение оптимального соотношения между интересами различных политических сил, адекватно выражающего потребности общества в целом⁷⁵. Иными

словами, цель политического взаимодействия — выработка и имплементация политического решения, что возвращает нас к определению сущности policy process, о котором шла речь выше.

Как это выглядит в России

Рассматривая законотворческий процесс в современных нам российских реалиях, можно отметить, что по своей политической сути он представляет собой одновременно и конфликтное, и кооперационное взаимодействие. Элитистский, закрытый характер, который приобрело законотворчество и парламентская работа в целом, начиная с 2003 года, способствовал тому, что к процессу выработки и принятия решений оказались допущены только властные группы и акторы, обладающие значительным политическим весом. Это не допускает сколько-нибудь открытых конфликтных проявлений, по крайней мере в публичном пространстве (отсюда внешнее впечатление консенсуса и всеобщего согласия). С другой стороны, прошедшие неконкурентный политический отбор немногочисленные участники процесса представляют значимые интересы, репрезентация которых оставляет им малое пространство компромисса благодаря самому экономическому и политическому весу вовлеченных сторон. Таким образом, градус конфликтности в каждом акте политического взаимодействия в рамках законотворческого процесса достаточно высок.

При этом можно сказать, что итогом рассматриваемого процесса политического взаимодействия является именно то, что предполагается в качестве его цели в демократическом механизме, — достижение оптимального соотношения между интересами различных полити-

ческих сил. С точки зрения законотворческой это может быть как согласованный текст законопроекта, так и отложение его на неопределенный срок или отказ от его дальнейшего рассмотрения — все эти виды политических решений могут осуществиться только с согласия вовлеченных в процесс сторон. Вопрос о том, насколько то или иное решение отражает «потребности всего общества» — а не только вовлеченных в процесс принятия решений властных групп, — оставим в стороне, как отвлекающий исследователя в то поле «этизации» и оценочности, которого хотелось бы избежать.

Таким образом, в дальнейшем анализе речь пойдет о законотворчестве как о политическом процессе, носящем характер взаимодействия между заинтересованными сторонами, вовлеченными в процесс и способными влиять на выработку и принятие решений и находящимися в смешанных конфликтно-консенсусных отношениях внутри сложившейся политической системы.

Что такое политические институты?

Вне зависимости от моральной оценки роли групп интересов в политическом процессе (которая по сути своей может быть только этической, но не научной) в общественных науках существуют противоречащие позиции и по вопросу о коллективных сущностях (группах и институтах) в социальных процессах в целом.

В самом общем виде это противоречие можно сформулировать следующим образом: или общественные (политические) процессы формируются индивидуальными акторами, действующими в своих интересах, или значимым фактором политического процесса являются коллективные сущности — группы и институты. Первый

подход характерен для политологических течений, выросших из либеральных и либертарианских экономических школ (например, так называемая Виргинская школа Public choice), второй — для различных течений институционализма (например, институционализма рационального выбора).

Процитируем следующий диалог в «Живом журнале» между двумя видными представителями современных наук об обществе:

«bbb: Кстати, а как ты сама определяешь понятие “институт”? Если тебя спросят, что это такое, как ты ответишь?

ella_p: Что это такой устаревший научный концепт, в прошлом весьма продуктивный, который был придуман, чтобы обозначить общую интуицию на тему того, что есть какие-то такие самовоспроизводящиеся социальные конструкции, обладающие для участников принуждающей силой, которые странным образом устойчивы к текучке участников, а между тем не укоренены ни в чем материальном (физических объектах, писанных правилах, осознаваемых интересах участников) до такой степени, которая объясняла бы подобную устойчивость. Сейчас уже более-менее понятно, что нет такой одной фигни «институт», а есть разнообразные механизмы репродукции социального порядка, которые встречаются в разных комбинациях в тех фигнях, которые раньше принято было скопом именовать «институтами». Каждый из этих механизмов сам по себе вполне себе уже изучен, существующие модели большинства из них не требуют отступления от принципа методологического индивидуализма (а там, где все еще требуют, понятно, куда копать, чтобы перестали). И что пора отнести понятие «институт» на свалку поближе к эфиру и флогистону и заняться изучением этих механизмов»⁷⁶.

Собеседники — социолог, ведущий научный сотрудник Института проблем правоприменения Европейского университета в Санкт-Петербурге Элла Панеях и экономист, советник председателя Всемирного банка Борис Львин.

Такого рода «индивидуалистический» подход характерен для тех политологических школ, которые ведут свое происхождение от экономических школ, таких как теория Public choice (общественного выбора)⁷⁷. Подход теории общественного выбора к бюрократии и законодательству (являющийся по сути своей развитием теории бюрократии Вебера) предполагает рассмотрение в первую очередь деятельности акторов (индивидуумов и структур, в том числе государственных), преследующих различного рода выгоды, извлекаемые из своей административной и политической деятельности.

В достаточно ранней (для судьбы этой относительно молодой научной школы) статье «Общественный выбор и законодательство» ее автор Р.Д. Толлисон формулирует подход данного направления к законотворчеству следующим образом: «Рассматриваемая проблема не в том, хорош или плох тот или иной закон, а скорее в ответе на такие вопросы, как “почему этот закон был принят”, “как он был принят”, “почему он не был отклонен”»⁷⁸.

Каковы мотивы участников политического процесса?

Теория общественного выбора изучает материальные (точнее, эгоистические, личные) стимулы и мотивы, стоящие за поведением акторов в нерыночных контекстах — правительственных структурах, бюрократии в целом. Эти мотивы обобщенно выражаются понятием «погоня за поли-

тической рентой» (political rent-seeking), которым оперирует теория. Применительно к законодательному процессу теория общественного выбора рассматривает ситуации, когда хорошо организованные малые группы интересов более эффективно навязывают свою волю законодательным собраниям, чем крупные группы, интересы которых более размыты (часто приводимый пример — существует эффективное лобби автопроизводителей, дорожных строителей и автостраховщиков, но не существует лобби пешеходов, хотя объективно их число больше).

Следует отметить, что попытки использования положений теории общественного выбора для изучения законодательства в переходных странах (в частности, в России) были сделаны в ряде западных исследований, например в работе, написанной группой международных юристов, консультировавших ряд развивающихся стран в ходе законодательных реформ «Законодательство для развития: исследования теории и практики законопроектной работы в разных странах». В этой же книге отмечаются и ограничения этого метода: его подверженность схематизации и вульгаризации, тенденция упрощенным образом «рационализировать» политические процессы: «Мало какие законодательские комиссии воспринимают себя как участников аукциона законов, продающихся тому, кто назовет самую высокую цену (как учит нас популярная версия теории общественного выбора). Многие явно считают себя разработчиками законодательных актов, руководствующимися разумом и опытом»⁷⁹.

Вот пример анализа законодательного процесса с институциональной точки зрения, приведенного в статье известного американского политолога, специалиста по новейшему российскому парламентаризму Томаса Ремингтона: «Высокоуровневые лоббистские кампании

противопоставляют одно министерство другому, одну госкорпорацию другой и думские комитеты друг другу. Вовлечены огромные суммы денег. “Единая Россия”, стремясь поддержать позицию правительства, часто сталкивается с трудностями, поскольку правительство и президентская администрация сами внутренне разделены. По этой причине финальные голосования во втором и третьем чтении не отражают интенсивность борьбы и степень конфликтности вопроса. <...> К моменту формирования голосующего большинства все необходимые договоренности и компромиссы уже достигнуты и вся фракция “Единая Россия” выстраивается согласно генеральной линии. <...> Разделения, существующие внутри государственной администрации и бизнес-сообщества относительно того или иного налога или вида регулирования, представлены внутри доминирующей партии. Партия не столько реализует определенную программу посредством принятия законодательных актов, сколько служит механизмом, работающим на властное и ресурсное обеспечение политической элиты в обмен на полную поддержку цели Путина — концентрации власти в руках президента»⁸⁰.

Процитированный фрагмент содержит элементы политического анализа, базирующегося на теории неоинституционализма, в частности того из ее направлений, которое в литературе обозначается как «институционализм рационального выбора». Институционализм рационального выбора, как явствует из названия, во многом опирается на политэкономическую теорию рационального выбора, но не идентичен ей. Это направление мысли рассматривает ограниченные выборы, которые совершают политические акторы внутри публичных институтов. Институт же понимается как система ограничений и

стимулов, внутри которой индивидуумы стремятся максимизировать собственные выгоды⁸¹.

Институционализм рационального выбора и неоинституционализм в целом весьма популярны в западной литературе в качестве теоретической базы для описания российской политической системы⁸². Следует напомнить, что в основополагающей для этого научного направления статье Джеймса Гарри Марча и Йохана Ольсена «Новый институционализм: организационные факторы в политической жизни»⁸³ именно необходимость лучшего понимания того, как работают легислатуры (а также бюрократия, исполнительная власть в целом), выдвигалась в качестве одного из основных побудительных мотивов для формирования новой теории: «Большинство ведущих акторов в современных экономических и политических системах — это формализованные организации, и институции закона и бюрократии играют доминантную роль в современной жизни. Внимание к политическим институтам привлекают исследования легислатур, бюджетного процесса, публичной политики, местной власти и политических элит»⁸⁴.

Редактор работы «Институциональная политология: Современный институционализм и политическая трансформация России» С.В. Патрушев по этому поводу замечает: «Марч и Ольсен обновили понимание института как сравнительно устойчивого набора (collection) правил и организованных практик, укорененных в структурах значений и ресурсах, которые относительно инвариантны при смене конкретных индивидов и сравнительно устойчивы к особым предпочтениям и ожиданиям акторов и к изменяющимся внешним обстоятельствам. Конститутивные правила и практики предписывают соответствующее поведение для конкретных субъектов в конкретных ситуациях, структуры значений, укорененные в идентич-

ностях и вещах, — общие цели и расчеты — придают направление и смысл поведению, объясняют, оправдывают и легитимизируют поведенческие коды, структуры ресурсов создают возможности для действий»⁸⁵.

При анализе законотворческого процесса применим ряд концептов неоинституционализма, как-то: «правление как сетевая кооперация», «фрагментированное и дезартикулированное государство»⁸⁶ (сетевой институционализм); «институциональный изоморфизм политических организаций» (обусловленный борьбой за легитимность, ресурсы, а также неопределенностью и использующий принудительные, имитационные и нормативные способы легитимации)⁸⁷; «культура самоувековечивания» или «институциональная «клейкость» — соотношение формальных и актуальных процедур, противоречие между которыми снимается через «символическую легитимацию»⁸⁸ (социальный конституционализм).

Применительно к анализу современного российского парламентаризма подход, комбинирующий достижения теорий общественного выбора и рационального выбора (неоинституционализма), должен ставить целью выявление признаков политического процесса (согласования интересов/политической дискуссии), происходящего частично за пределами публичного поля, в закрытом бюрократическом пространстве.

Использование и применение новейших теорий и методов политического анализа ни в коем случае не является самоцелью и проявлением боязни упустить нечто модное и актуальное в политической науке. Применительно к современной российской ситуации значимой целью можно назвать максимально реалистичное, пристальное и ценностно нейтральное познание процессов, определяющих отечественное политическое пространство⁸⁹.

Что такое группы интересов

Обратимся к понятию групп интересов (властных групп), которое будет использовано в ходе исследования для характеристики акторов, вовлеченных в законотворческий процесс. Также необходимо будет рассмотреть существующее противоречие между принципом методологического индивидуализма, применяемым, например, школой общественного выбора, и групповым и институциональным подходом в политологии, используемым различными течениями институционализма (институционализм рационального выбора и др.).

Применительно к законотворческому процессу интересен прежде всего вопрос механизма представительства и трансляции интересов посредством групп и акторов.

Термин «группы интересов» (interest groups), как и многие термины, используемые общественными науками, страдает от того, что называется этизацией — употреблением не в дескриптивном, а в оценочном смысле.

Как в публицистическом, так и в научном дискурсе под группами интересов часто понимаются некие неформализованные непубличные объединения, оказывающие влияние на политический процесс нелегальными методами. Похожая судьба постигла и термин «лоббизм», который только в последние годы, благодаря значительному количеству научных исследований по этой теме, стал избавляться от негативных коннотаций. Очень часто группы интересов понимаются однозначно как группы противозаконных, или по крайней мере антиобщественных, интересов.

Ведущий отечественный разработчик теории групп интересов и представительства интересов в целом С.П. Перегудов различает систему электорального и функцио-

нального (прямого) представительства интересов: «Сам по себе процесс принятия конкретных государственных решений, в т. ч. и в законодательной сфере, требует постоянного и оперативного взаимодействия властей с теми, чьи интересы эти решения затрагивают и кто располагает наиболее соответствующей ценной информацией и знаниями. Неудивительно, что по мере расширения государственного вмешательства в различные сферы общественной жизни, прежде всего в экономику и социальные отношения, возникла и развивается разветвленная структура прямых, не опосредованных выборами связей между группами интересов и органами власти»⁹⁰. Автор полагает, что, хотя усиление функционального способа трансляции интересов есть неизбежное следствие бюрократизации (этатизации) политической сферы, все же для демократического общества электоральное представительство интересов является более «натуральным» и социально эффективным.

Интересно сравнить этот подход с существующим в западной политологии разделением групп интересов на «общественно ориентированные» (society-centered) и «государственно ориентированные» (state-centered)⁹¹. К первой группе относятся партии и избиратели, а также, в марксистской парадигме, классы со своими интересами, ко второй — бюрократы, технократы и иные силы, представленные внутри государственного аппарата⁹².

В российских условиях разделение акторов и групп, влияющих на политический (в том числе законотворческий) процесс, на «общественных» и «государственных» будет выглядеть искусственным и затемняющим суть вещей. Вышеописанный закрытый характер политического процесса означает, что все допущенные участники — инсайдеры, а не аутсайдеры.

В западной, в частности американской, политологии также существуют конфликтующие точки зрения на общественную роль групп интересов. Так, последователи плюралистических теорий, автором ведущей из которых является Роберт Даль, введший термин «полиархия» (общество, где власть распределена между различным числом групп и индивидуумов), полагают, что группы интересов создают конкурентную политическую среду, представляя собой одновременно звено демократической связи между избирателем и государством⁹³.

Противоположная точка зрения, к которой склоняются многие отечественные исследователи и публицисты, состоит в том, что группы интересов действуют вне нравственного поля и вне соображений общественного блага и их влияние зависит не от важности интересов, ими представляемых, а от весомости политического ресурса, которые группа может использовать в переговорах⁹⁴. В наиболее полном виде теория «либерализма групп интересов», как автор называет описываемую им политическую систему, изложена в известной книге Теодора Лови «Конец либерализма: Вторая республика Соединенных Штатов»⁹⁵, впервые опубликованной в 1969 году.

3. Законотворчество в России: акторы и стадии

Законотворческий процесс: российские определения

В современных научных (правовых, политологических), парламентских и публицистических источниках употребляются термины, относящиеся к процессу создания, обсуждения и ратификации законов: законотворчество, законотворческая деятельность, законодательная деятельность, законотворческий и/или законодательный процесс. Приведу наиболее типичные их определения:

«Законотворчество является одной из форм правотворческой деятельности государства, осуществляемой специально уполномоченными органами и должностными лицами. В юридической литературе можно встретить понятие “процесс законотворчества”, которое не тождественно понятию “законодательный процесс”, поскольку не сводится к регламентам и процедурным правилам, а представляет собой познавательный процесс со своими трудностями в выборе объекта и методов законодательного регулирования. Законодательный процесс является одной из составляющих законотворчества, отражая процессуальную сторону этого явления»⁹⁶.

«Законодательный процесс представляет собой совокупность последовательных действий субъектов законодательной власти, связанную с подготовкой, обсуждением, принятием и введением в действие законов»⁹⁷.

«Законодательный процесс: строго регламентированная процедура принятия закона, начиная от внесения законопроекта в парламент и кончая опубликованием принятого закона и его вступлением в силу. Детальная регламентация всех стадий этого процесса — необходимое условие издания законов, отвечающих и по содержанию, и по юридической технике предъявляемым им высоким требованиям. От законодательного процесса следует отличать законоподготовительную деятельность — подготовку законопроектов, вносимых затем в парламент. В отличие от законодательного процесса, законоподготовительная деятельность не является предметом единой обязательной регламентации: как ее организовать, решают заинтересованные органы, прежде всего правительственные, от которых, как показывает мировая парламентская практика, исходит подавляющее большинство (до 75–80%, в России значительно меньше) законопроектов (и соответственно принимаемых законов)»⁹⁸. В этом определении обратим внимание на тезис о доминирующей роли исполнительной власти в законодательной инициативе — мысль, чрезвычайно распространенная в российской научной и публицистической литературе (об этом моменте более подробно будет идти речь далее).

А.П. Любимов в работе «Парламентское право России» определяет законодательный процесс как «определенный законодательством порядок осуществления законодательной деятельности, постоянно и последовательно повторяющийся во взаимной связи его элементов»⁹⁹.

«В широком смысле законодательная деятельность — это и возникновение самой идеи о необходимости принятия (издания) того или иного закона, определение предмета правового регулирования, и непосредственная разработка проекта закона, и научная экспертиза законопроекта, и его обсуждение, принятие»¹⁰⁰. Далее, впрочем,

автор приходит к более широкому (но тоже специфически правовому) пониманию законотворческой деятельности: «деятельность высшего законодательного органа государственной власти в лице народных представителей или непосредственно самого народа (референдум) по установлению, изменению или отмене правовых норм, внешне закрепляемых в форме закона, осуществляемая в особом процедурном порядке в соответствии с правом на законотворчество, закрепленном в конституции»¹⁰¹.

Такое определение ограничивает законотворческую деятельность рамками исключительно законодательной власти, исключая из нее власть исполнительную и судебную, не говоря уже о группах интересов, не входящих во властные органы (например, субъектов экономической деятельности, экспертных групп, общественных организаций).

«Традиционно законодательный процесс рассматривается как порядок деятельности парламента по созданию закона, начиная от принятия законопроекта к рассмотрению и заканчивая принятием закона. <...> В более широком смысле процесс принятия законов не ограничивается лишь рамками парламента. Его истоки лежат в самом обществе, включаясь в структуру иных процессов, прежде всего социального и политического»¹⁰².

Т.Я. Хабриева также проводит общее для отечественной правовой литературы различие понятий законодательного и законотворческого процессов: «Законотворчество как более широкое понятие включает в себя действия и отношения, предваряющие законодательный процесс, в частности такие, как выявление потребности в принятии закона, научная, экспертная и организационная подготовка законодательной инициативы, если это не регулируется нормами о законодательном процессе. Законотворчество не исчерпывается собственно созданием закона, а может включать

оценку его эффективности и возможную последующую корректировку». Данный тезис повторяется автором также и в учебном пособии «Парламентское право России»¹⁰³.

И.И. Шувалов под законодательным процессом понимает «систему процедурных действий по созданию закона»¹⁰⁴, в чем также соглашается с Т.Я. Хабриевой. «Законотворческий процесс, как отмечалось выше, представляет собой общесоциальное явление, охватывающее деятельность различных органов и лиц не только в ходе подготовительных работ, а также на различных этапах (стадиях) законодательного процесса, но и в дальнейшем, включая оценку его эффективности и возможную последующую корректировку»¹⁰⁵.

В своем определении И.И. Шувалов опирается на проф. Б.А. Страшуна, который разграничивает законодательный процесс как юридическое понятие и законотворческий процесс как понятие общесоциальное. Законодательный процесс им толкуется как, с одной стороны, порядок деятельности по созданию законов, с другой — как непосредственно сама деятельность, направленная на создание законов и осуществляемая компетентными государственными органами в установленных формах. Законотворческий же процесс понимается вышеприведенным общесоциальным образом¹⁰⁶. Ценность этого определения в том, что оно расширяет границы законотворческого процесса, включая в него этап последующей оценки, правки или отмены правового акта.

Кроме того, Б.А. Страшун включает в свое определение законотворческого процесса деятельность не только перечисленных в нормативно-правовых актах субъектов законодательного процесса, но и других органов и лиц, которые никакими специально зафиксированными в законе правами не обладают. Такое определение позволяет включить в рассмотрение законотворческого процесса

деятельность целого ряда акторов, не являющихся его субъектами с формально-регламентной точки зрения — что особенно ценно для рассмотрения политического аспекта законотворчества.

Сообразно этому, по мнению автора, в отличие от законодательного процесса законотворческий процесс дает лишь модель закона, которая затем может дорабатываться в соответствии со строго регламентированными законодательными процедурами и превращается в конкретный и четко определенный по юридической форме нормативно-правовой акт государства, имеющий высшую юридическую силу и обязательный к исполнению всеми субъектами права.

Социально-политический аспект законодательного процесса отмечают и Г.П. Ивлиев и Г.А. Гаджимагомедов в своей книге «Участие Правительства Российской Федерации в законодательной деятельности»: он, по словам авторов, «отражает понимание законодательного процесса как процесса выявления и реализации в законе социальных интересов»¹⁰⁷. Заметим, что в таком определении политический аспект (конфликт, конкуренция и согласование интересов) замещается социальным, хотя в широком смысле социальные интересы могут пониматься как включающие в себя и интересы политические.

Суммируя свои тезисы, авторы предлагают следующее определение законодательного процесса: «регламентированная деятельность компетентных органов государственной власти и должностных лиц по разработке, внесению и рассмотрению законопроектов, а также принятию, одобрению, подписанию, обнародованию (официальному опубликованию) и реализации законов»¹⁰⁸.

Притом что такая формулировка позволяет достаточно широко понимать законодательный процесс в хроно-

логическом плане (включая в него стадии от разработки до реализации — что шире, чем большинство принятых определений), она значительно ограничивает круг его участников (компетентные органы и должностные лица) и те способы, которыми они могут воздействовать на процесс (регламентная деятельность). Представляется, что такой подход ограничивает возможность рассмотрения политического аспекта законодательного процесса, не укладывающегося в формально-регламентные рамки.

Более узким значением в отечественной литературе традиционно наделяется термин «законопроектная деятельность» — под ним понимается деятельность органов власти (исполнительной, законодательной и судебной) по подготовке проектов законов к внесению на рассмотрение законодательного (представительного) органа¹⁰⁹. Из такого понимания термина исходит и И.И. Шувалов, когда говорит о «формах законопроектной деятельности», включая в них прогнозирование и планирование; внесение предложений о разработке законопроекта; разработку концепции и подготовку законопроекта; специальное и общественное обсуждение проекта закона и др.»¹¹⁰.

В российском научном узусе законодательный процесс рассматривается как преимущественно правовое понятие и описывается через перечисление определяющих его регламентных норм. Законотворческий же процесс понимается в расширенном смысле — как социальное и политическое явление, задействующее широкий круг участников и заинтересованных лиц и групп, в том числе и не обозначенных в регламентирующих документах. Такое расширение понятия как по хронологии (включение в него большего количества этапов и стадий), так и по кругу участников открывает возможность для рассмотрения законотворчества именно как политического процесса¹¹¹.

Политический смысл законотворчества

В учебных изданиях по политологии раздел о парламентаризме чаще всего пишется юристами, а в части собственно политологического анализа преимущественное внимание уделяется исследованию партийной структуры парламента и роли политических партий в парламентской жизни в целом.

Между тем в современных российских условиях акцент на партийном аспекте парламентаризма способен увести в сторону от сущностных процессов, идущих как в парламенте, так и за его пределами — учитывая во многом витринный характер существующей партийной системы и полное отсутствие у действующих партий чего-либо, напоминающего содержательную программу. С другой стороны, уход в оценочность — а точнее, сравнения текущей российской ситуации с теми или иными западными нормами, как в похвалу, так и в осуждение, — также не приближает нас к пониманию происходящего.

Притом что партийность, разделение властей или выборные циклы могут, по мнению многих исследователей, носить декоративный, подражательный или имитационный характер, никто не сомневается в реальном существовании групп интересов и индивидуальных акторов внутри и вокруг структур власти и необходимости для этих групп и лиц находить баланс между собой при достижении своих целей. В наиболее «лабораторно чистом» виде этот процесс балансировки и достижения договоренностей можно наблюдать как раз в законотворческом процессе. Более того, для дополнительного удобства исследователя этот процесс в значительной степени документиро-

ван на всех своих этапах, ограничен во времени и числе участников и в большей степени публичен, чем многие другие политические и в особенности внутриэлитные процессы.

Разумеется, эту документированность и транспарентность не стоит понимать буквально — существенные процессы межэлитных согласований не находят отражения в выступлениях на пленарных заседаниях или в интервью законотворцев. Более того, одной из характерных черт современного российского законотворчества является уход из сферы публичной политики, которой по определению является законотворческая деятельность, в сферу непубличную (институт нулевого чтения, расцвет разного рода закрытых дискуссионных площадок — комиссий, рабочих групп и пр.).

Тем не менее при некотором навыке чтения межведомственной переписки, решений комитетов, протоколов и стенограмм заседаний и иного рода бюрократической документации исследователь получает шанс обнаружить политический смысл в том, что, по сути, является внутриэлитной дискуссией, обсуждением вопроса о власти (перераспределение которой в той или иной сфере и является содержанием всякого законопроекта)¹¹².

Опираясь на изложенные выше положения правовой и политической науки, дадим определение законотворческого процесса с политической точки зрения.

Законотворчество представляет собой частично публичный политико-правовой процесс, в ходе которого происходит согласование интересов властных групп и акторов путем разработки, обсуждения, принятия, оценки и возможной последующей корректировки законодательного акта.

Стадии законотворческого процесса

Понимание стадий законотворческого (законодательно-го) процесса различными авторами логически вытекает из их определения самого этого процесса. Если он понимается как формально-регламентированная деятельность, то его стадии будут соответствовать процедурам, описанным в соответствующих законодательных и нормативных актах¹¹³.

Р.Ф. Васильев отмечает существенные расхождения мнений относительно количества стадий законодательно-го процесса в научной литературе: «В одних работах, посвященных данному вопросу, выделяются, например, только две из них: подготовка законопроекта и официальное возведение воли народа в закон. Некоторые исследователи различают три стадии: подготовка проекта нормативного акта (предварительная стадия), обсуждение и принятие нормативного акта (основная стадия) и введение в действие нормативного акта (решающая стадия).

У других правоведов встречается шесть стадий: прогнозирование и планирование; внесение предложений о разработке законопроекта; разработка концепции и подготовка законопроекта; специальное и общественное обсуждение проекта; рассмотрение и принятие; опубликование закона и вступление его в силу»¹¹⁴.

Наиболее распространена следующая периодизация законодательного процесса:

1. Внесение законопроекта (законодательная инициатива);
2. Рассмотрение законопроекта в комитетах (комиссиях) парламентских палат;
3. Принятие закона;
4. Промульгация (подписание закона главой государства);
5. Опубликование закона.

Последняя из названных стадий иногда разделяется на две:
а) санкционирование (подписание) главой государства;
б) промульгация с официальным опубликованием¹¹⁵.

Такое понятие о стадиях законодательного процесса прямо вытекает из регламентно-правового подхода к определению самого этого процесса — сформулированные стадии соответствуют регламентным и законным процедурам внесения, обсуждения и одобрения законодательных новаций.

Более широкий взгляд на законодательный процесс, включающий социально-политические его составляющие, позволяет расширить число его стадий как хронологически, так и по числу участников. Так, в цитированной выше работе Г.П. Ивлиева и Г.А. Гаджимагомедова перечисляются следующие этапы:

1. Разработка законопроекта, включающая деятельность по выявлению общественных интересов, постановку вопроса о необходимости законодательного регулирования тех или иных вопросов, выработку концепции законопроекта, написание текста законопроекта, подготовку сопроводительных документов;
2. Официальное внесение проекта в Государственную думу;
3. Рассмотрение и принятие законопроекта, включая стадию внесения поправок между первым и вторым чтениями;
4. Рассмотрение и одобрение (отклонение) закона Советом Федерации;
5. Подписание закона президентом и его обнародование;
6. Реализация закона¹¹⁶.

Авторы упоминавшейся ранее работы «Введение в публичную политику» рассматривают этапность нормотворческого процесса не в регламентном, а в проблемно-политическом аспекте, приводя следующие его четыре стадии: идентификация проблемы, включение ее в политическую

повестку дня (agenda), формулировка решения (законопроекта, поправки), принятие решения, имплементация (администрирование), оценка (возможное редактирование, отмена решения)¹¹⁷.

Уточним, что в данном случае автор имеет в виду не законотворческий процесс в строгом смысле, а процесс *policy making* — принятия политических решений в целом. Однако, как уже было отмечено выше, в англоязычном политологическом дискурсе публичная политика и политическое решение преимущественно подразумевают публичную деятельность парламента и принятие нормативных решений — создание, изменение или отмену законов, правовых актов и судебных решений.

Исследовательская служба конгресса США выделяет следующие стадии законодательного процесса: работа в подкомитете, обсуждение на заседании комитета, рассмотрение проекта руководством партии, прохождение комитета по процедурным вопросам палаты представителей, заседание палаты на правах комитета, заседания палаты представителей, сената, передача проекта в согласительный комитет, направление президенту¹¹⁸.

А вот пример несколько иной классификации, более подробной и практико-ориентированной:

1. Этап внесения: создание проекта, поиск соавторов;
2. Внесение проекта;
3. Первичное обсуждение: обсуждение в комитете и подкомитете, возможное привлечение комитетов-соисполнителей;
4. Посткомитетская стадия: возможное возвращение в комитет;
5. Заседание палаты на правах комитета;
6. Согласительные процедуры: прохождение комитета по процедурным вопросам, финальное одобрение;

7. Стадия согласования с исполнительной властью: одобрение, отклонение и согласительные процедуры, вето президента или его подпись¹¹⁹.

Таким образом, в зарубежной научно-практической литературе также имеются значительные расхождения по вопросу стадийности законодательного процесса и по мере развития политической науки можно проследить тенденцию к расширению как хронологических рамок процесса, так и круга вовлеченных в него лиц и организаций (государственных и негосударственных).

Суммируя, можно сказать: под стадиями законотворческого процесса обыкновенно понимаются **относительно законченные этапы, содержание каждого из которых регламентировано таким образом, что только исполнение всех его составляющих дает возможность перейти к следующему этапу создания закона**¹²⁰.

Политическое содержание стадий законотворческого процесса

Если рассматривать приведенное определение с политической точки зрения, становится ясно, что «регламентированность» содержания этапов процесса не сводится только к указаниям нормативных актов. Понимая законотворческий процесс как согласование политических интересов, можно видеть, что этапность этого процесса обусловлена теми компромиссами, которые должны быть достигнуты на каждой его стадии.

Этот подход объясняет такие загадочные с нормативно-правовой точки зрения, но часто наблюдаемые в парламентской практике явления, как «застывание» того или иного законопроекта на очередной стадии рассмотрения — иногда на годы — или, напротив, столь скорое

движение другого, минующего положенные регламентные этапы или проходящего их так быстро, что этот процесс становится чистой формальностью.

Понимание и анализ причин такого рода событий являются повседневной работой широкого круга лиц, причастных к законодательному процессу (и часто вовсе не упоминаемых в нормативных актах и регламентах палат). Однако их непосредственное знание не является по понятным причинам систематизированным, и попыток перевести его на научный язык до сих пор не делалось.

Стадии законотворческого процесса: двойная периодизация

При рассмотрении этапов (стадий) законотворческого процесса с политической точки зрения принципиальным является их разделение на публичные, непубличные и частично публичные, а также на регламентированные и нерегламентированные.

Следует отметить, что «нерегламентированные» не следует понимать как «неправовые» или «незаконные». Речь идет о том, что взятый в своей комплексности и глубине, понимаемый как обсуждение по конкретноправовому поводу вопрос о перераспределении власти внутри правящей элиты между ее группами, законотворческий процесс выходит за рамки тех регламентных процедур, которые тем не менее задают его структуру и определяют его правовую форму. При таком подходе будет двойная типологизация стадий законодательного процесса: по хронологии (что определяется естественной логикой законотворчества как развернутого во времени регламентированного действия) и по степени его публичности.

Обратим внимание на второй критерий. То, что было сказано выше относительно нерегламентированных стадий законодательного процесса, относится в той же мере и к его непубличным стадиям: этот термин не следует воспринимать как оценочный. Непубличный не есть противозаконный, тайный, нелегальный и пр. В определенной степени всякая регламентированная деятельность (а законотворчество — деятельность регламентированная) является публичной в той степени, в какой публично доступен регламент, ее определяющий.

Таким образом, выделяются пять политико-регламентных стадий законотворческого процесса, чье содержание, участники и степень публичности описываются в нижеприведенных таблицах. Чтобы приведенная классификация была понятной, подчеркну, что в контексте современного российского законотворческого процесса под публичной стадией мною будет пониматься этап законотворческого процесса, чье прохождение открыто для прессы и доступно публике на печатных или электронных носителях (в виде трансляции или стенограммы). Под частично публичной стадией — этап, чьи результаты (в виде решения, протокола, отчета) доступны прессы и публике аналогичным образом. Под непубличной подразумевается стадия, чей ход и результат недоступны для прессы и общества.

Поскольку каждая стадия в той или иной степени описана соответствующими нормативными актами, степень этой публичности достаточно высока. Кроме того, развитие электронного документооборота и систем сетевого обеспечения законотворческой деятельности (АСОЗД) в последние годы сделали доступным для любого заинтересованного пользователя Интернета достаточно глубокое проникновение в механику парламентской работы.

СТАДИИ ЗАКОНОТВОРЧЕСКОГО ПРОЦЕССА

1. Стадия первичного конфликта интересов (инициирования законопроекта)

Политическое содержание	Акторы	Процессы	Регламентный результат	Публичность
Осознание конфликта интересов/ законодательного пробела, требующего решения путем правовой новации	<p>Группы интересов внутри и вне структур власти (бизнес-корпорации, отраслевые объединения, иные группы давления) и субъекты законодательной инициативы</p> <p>Сотрудники профильных подразделений структур исполнительной власти, аппарата президента и правительства РФ</p> <p>Сотрудники внешних структур (экспертных, научных организаций), вовлеченных в написание проекта</p>	Инициирование заинтересованным лицом/группой разработки законопроекта по интересующему их вопросу	<p>Внесение проекта закона в программу законопроектной деятельности министерства/правительства на очередной год</p> <p>Внесение проекта закона в план работы комитета палаты</p>	Непубличная стадия

2. Стадия первичного согласования интересов

Политическое содержание	Акторы	Действия	Регламентный результат	Публичность
<p>Определение круга допущенных участников</p> <p>Достижение базовых договоренностей вовлеченных акторов/групп по проблеме, регулируемой законопроектом</p>	<p>Субъекты законодательной инициативы и руководство заинтересованных структур исполнительной власти</p> <p>Председатель и члены Комиссии Правительства РФ</p> <p>по законопроектной деятельности</p> <p>Представители президента и правительства РФ, члены Совета Государственной думы.</p> <p>Руководство и аппарат профильного комитета и комитетов-соисполнителей, представители правовых подразделений аппаратов президентной, правительственной, правительственной думы</p>	<p>Подготовка текста проекта в версии внесения и сопроводительных документов к нему</p> <p>Рассмотрение проекта на заседании Комиссии Правительства РФ по законопроектной деятельности</p> <p>Обсуждение проекта Советом Думы, направление в профильный комитет/комитеты-соисполнители</p> <p>Рассмотрение проекта профильным комитетом</p> <p>Рассмотрение проекта Правовым управлением ГД</p>	<p>Внесение проекта в Государственную думу и его регистрация</p> <p>Нулевое чтение</p> <p>Получение отзыва Правительства РФ (в случае неправительственных инициатив)</p> <p>Получение отзывов, предложений и замечания к законопроекту от региональных законодательных собраний</p> <p>Вынесение рекомендации (решения и заключения) профильного комитета</p> <p>Вынесение заключения Правового управления Государственной думы</p> <p>Принятие/отклонение проекта в первом чтении на пленарном заседании палаты</p>	<p>Частично публичная стадия</p>

3. Стадия вторичного согласования интересов

Политическое содержание	Акторы	Действия	Регламентный результат	Публичность
<p>Балансировка интересов между всеми группами и акторами, признанными в качестве участников процесса и допущенными к его обсуждению</p> <p>Возможность для заинтересованных акторов и групп, не вовлеченных в процесс первичного согласования, повлиять на решение обсуждаемой проблемы</p>	<p>Руководство, члены и аппарат профильного комитета</p> <p>Руководство и сотрудники правовых подразделений аппаратов президента, правительства РФ</p> <p>Группы интересов внутри и вне структур власти</p>	<p>Подготовка текста проекта ко второму чтению профильным комитетом: сбор поправок</p> <p>Формирование таблицы поправок: рекомендованных к принятию и рекомендованных к отклонению</p>	<p>Вынесение комитетом проекта закона на второе чтение</p> <p>Рассмотрение таблиц поправок и принятие/отклонение проекта во втором чтении на пленарном заседании Государственной думы</p>	<p>Частично публичная стадия</p>

4. Стадия консенсуса

Политическое содержание	Актеры	Действия	Регламентный результат	Публичность
Демонстрация властными группами и акторами достигнутого и согласованного решения проблемы, регулируемой законопроектом	Руководство и аппарат профильного комитета Члены Совета палаты Совета Федерации Руководство, члены и аппарат комитета (комиссии) Совета Федерации	Сведение профильным комитетом принятых поправок в финальный текст проекта, выносимый на третье чтение Предварительное рассмотрение закона ответственным комитетом (комиссией) Совета Федерации Рассмотрение закона Советом Федерации	Рассмотрение проекта в третьем чтении. Возможное возвращение его на второе чтение по просьбе комитета для внесения финальных уточнений. Принятие/отклонение проекта в третьем чтении на пленарном заседании Государственной думы	Публичная стадия
Руководство и сотрудники профильных подразделений администрации президента РФ Президент РФ	Руководство и аппарат комитета (комиссии) Совета Федерации Руководство и сотрудники профильных подразделений администрации президента РФ Президент РФ	Возможные согласительные процедуры (согласительная комиссия) Направление закона президенту	Принятие/отклонение закона на пленарном заседании Совета Федерации Одобрение закона в версии согласительной комиссии Подписание/отклонение закона президентом	

5. Стадия вторичного конфликта интересов

Политическое содержание	Акторы	Действия	Регламентный результат	Публичность
<p>Осознание неэффективности/недостаточности принятого законодательного решения и необходимости его корректировки</p>	<p>Руководство заинтересованных структур исполнительной власти (исполнители принятого закона)</p> <p>Группы интересов внутри и вне структур власти (бизнес-корпорации, отраслевые объединения, иные группы Давления)</p>	<p>Оценка и рассмотрение возможности корректировки закона</p>	<p>Делегирование нормативных полномочий на:</p> <p>а) низовой уровень исполнительной власти (ведомственное нормотворчество)</p> <p>б) высший уровень власти (указное право).</p>	<p>Непубличная стадия</p>

4. Эффективный парламент и эффективность законотворчества

Что такое эффективное законодательство

Прежде чем перечислять факторы, влияющие на законотворческую деятельность как парламента, так и системы власти в целом (поскольку очевидно, что законотворчество если и концентрируется в своем наиболее публичном проявлении в парламентских стенах, то не ограничивается ими), рассмотрим само понятие продуктивности, или эффективности, законотворческой деятельности. Этот термин (точнее, ассоциированный с данной тематикой набор терминов) весьма неоднозначен: в правовой и политологической литературе говорится как об эффективности законодательства, так и об эффективности законотворчества, законотворческого процесса и эффективности парламента/парламентской работы в целом¹²¹.

Теоретические вопросы эффективности законодательства в достаточной мере разработаны правовой и политической наукой начиная с пятидесятих годов предыдущего столетия. Отметим в этом направлении достижения теории правового инструментализма¹²², а также подход к эффективности принятия решений, использующий математические разработки теории игр (такой подход, в частности, разделяется политологической школой Public choice — общественного выбора). Использование количественных методов при изучении влияния игроков, уча-

ствующих в принятии коллективных решений, имеет уже более чем полувековую историю.

Так, еще в 1954 году Л. Шепли и М. Шубик разработали индекс, позволяющий оценивать влияние участников при принятии коллективных решений. Их работа имела большое значение для развития теории игр, однако не получила такого общественного резонанса, как работа Дж. Банцафа, где доказывалось, что общепринятое представление о наличии строгой зависимости между числом депутатских мест, которыми располагает партия, и ее влиянием в парламенте ошибочно¹²³.

Не углубляясь в теоретические положения, стоящие за термином «эффективность закона», как он понимается в правовой науке, отметим, что в российском и европейском (американском) понимании и применении этого термина имеются определенные различия. Вот мнение профессора В.Б. Исакова: «В российской традиции слово «эффективность» понимается более широко, примерно так, как в Европе понимают оценку законов. В европейской традиции эффективность — один из элементов оценки. В российской научной — широкая категория, которая охватывает разные аспекты эффективности»¹²⁴.

Англоязычные исследования, в которых анализируется эффективность того или иного принятого законодательства, обычно исходят из вполне логичного предположения, что эффективное законотворчество есть то, которое приводит к принятию закона, решающего поставленную в нем социальную и экономическую проблему. Например, исследование эффективности законодательства против вождения в пьяном виде или ужесточения мер ответственности за нарушение правил техники безопасности будет измеряться сравнением частоты случаев аварий с участием пьяных водителей или несчастных случаев на про-

изводстве до принятия закона и после вступления его в действие¹²⁵.

Особенно популярны такие исследования эффективности в области уголовного законодательства, а также любого рода запретительных мер — что вполне понятно. Достаточно легко проследить, как сказывается, например, запрет аборт на рождаемости или увеличение сроков тюремного заключения за то или иное преступление на числе преступлений. Однако не все законодательство носит линейный запретительный характер. Сложнее проследить эффект (и, следовательно, эффективность) комплексного законодательства, такого как Трудовой или Гражданский кодекс, или закон о валютном регулировании и валютном контроле.

Вот пример того, как российский исследователь-практик, связанный непосредственно с парламентской работой, формулирует сложность комплексного подхода к проблеме законодательной эффективности: «В теоретическом анализе и практическом измерении нуждается эффективность, во-первых, системы правового воздействия в целом, во-вторых, системы нормативного юридического воздействия (правового регулирования в собственном смысле этого слова) и, в-третьих, системы юридического воздействия с помощью индивидуальных актов. <...> Показателем эффективности нормативного регулирования правоприменение служит и в том отношении, что характеризует средства, избираемые законодателем для полного осуществления своей воли. <...> В самом широком смысле эффективность закона включает в себя результативность действия всех средств, призванных обеспечить достижение его целей»¹²⁶.

Попытку связать эффективность законодательства с его влиянием на состояние общественных отношений в

целом мы видим в тех критериях, которые используются Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ (Отдел мониторинга законодательства), и применяются также Советом Федерации при оценке результативности своей деятельности: «Наиболее эффективным считается законодательство, обеспечивающее максимально возможную реализацию одних прав человека при минимальном ограничении других. <...> С учетом сказанного под эффективностью действия законодательного акта следует понимать степень соответствия уровня конфликтности регулируемых им отношений оптимальному уровню конфликтности в той или иной сфере общественной жизни. Такое определение поддается эмпирической верификации, то есть понимаемая таким образом эффективность нормы может быть выявлена и измерена в процессе эмпирического социологического исследования»¹²⁷. Как видим, указанный подход рассчитывает в качестве своего методологического базиса на социологические исследования, отдавая должное той комплексности влияния закона на общество, которое и делает сомнительной возможность любого линейного расчета эффективности законодательства.

Какой парламент лучше работает

Какой парламент является более эффективным, а какой менее, как можно объективно оценить его работу? Логично было бы предположить, что эффективным законотворческим процессом является тот, который имеет результатом принятие и вступление в действие эффективных (решающих поставленную задачу) законов.

Если брать критерии эффективности собственной работы, используемые, например, Государственной думой, то

станет видно, что в качестве достижений в организации законотворческого процесса указывается количество принятых законопроектов (при этом особое внимание обращается на правительственные и президентские инициативы); скорость рассмотрения законопроектов; избавление законопроектной базы от устаревших и «зависших» проектов путем их отклонения; снижение количества законов, отвергнутых Советом Федерации и/или президентом; рост процента выполнения программы законопроектной деятельности на сессию, особенно в части первоочередных законопроектов, которые, в свою очередь, чаще всего бывают инициированы президентом и правительством¹²⁸.

Такого рода подход может показаться механистичным, поскольку Государственная дума оценивает свою работу исходя из того, насколько быстро она выполняет поручения исполнительной власти и реализует собственные плановые документы. Но, с другой стороны, этот метод оценки, при всей его упрощенности, позволяет адекватно оценить не столько уровень эффективности парламента (если понимать этот термин во всей его смысловой глубине), сколько уровень работоспособности парламентского администрирования — рациональность планирования, налаженность документооборота, уровень фракционной, комитетской и общей депутатской дисциплины.

Эти факторы не следует недооценивать — именно недостаток такого рода организационных навыков в большей степени, чем оппозиционный настрой депутатов (как обычно полагают), сделал думы первых двух созывов практически неработоспособными (несмотря на прохождение в этот период некоторых важных законопроектов, таких как первые части Гражданского кодекса и новый Уголовный кодекс), и привел к росту так называемого указного законотворчества¹²⁹.

За исключением ситуаций экстремальной политической поляризации, подобных сложившейся в России в 1992–1993 годах, законодательная власть всегда готова сотрудничать с властью исполнительной. Более того, их сотрудничество неизбежно и исходит из самой природы взаимных конституционных отношений. Поэтому «оппозиционный настрой» как таковой редко выступает существенным препятствием парламентской работе. Гораздо чаще таким препятствием становятся накладываемые исполнительной властью ограничения на публичность, свободу и вариативность законотворческой деятельности.

Такое «линейное» понимание законотворческой эффективности как способности доводить законопроекты до стадии окончательного принятия не является отечественной спецификой. Оно встречается, например, в многочисленных американских исследованиях эффективности конгресса или сената в целом, президентской власти как инициатора законопроектов, а также отдельных парламентариев как законодателей¹³⁰. Такого рода подход производит уместное впечатление применимо к индивидуальному законодателю — «успешным депутатом» логично назвать того, кто сумел довести до принятия максимальное количество инициированных им/ею законопроектов.

Интересно, что в Великобритании, где отношения исполнительной и законодательной властей не носят дуалистического характера, такие исследования принимают несколько иные формы, чем в американской политической науке¹³¹.

Авторы работы «Законодательная эффективность в конгрессе», ссылаясь на классиков американской политологической мысли, пишут: «Политологи давно полагали, что такие критерии, как эффективность и способность достигать цели, важны для понимания законодательной политики. Трумэн, например, рассуждает, как эффективность

опытных законодателей влияет на парламентскую повестку в целом, создавая «собственных последователей, когда менее знающие или более занятые члены будут следовать за искусным ветераном». Американский политолог Ричард Фенно отмечает, что законодательная эффективность служит одним из аргументов в предвыборной рекламе, и как «до возможного предела — даже если для этого потребуется некоторое усилие воображения — члены парламента будут изображать себя как успешных законодателей на встречах со своими избирателями. <...> Естественно было бы предположить, что способность законодателя результативно проводить свои проекты по руслу законотворческого процесса будет иметь прямое влияние на то, в какие коалиции он вступает, на устойчивость его электорального положения и на успешность его продвижения к высшим должностям»¹³².

Применительно к исполнительной власти, по принципу разделения властей не имеющей непосредственных законодательных полномочий, такой подход выглядит еще более логичным — эффективность правительственного законотворчества состоит в способности провести свой проект через парламент. В западной политологии встречается довольно много работ, посвященных сравнительной эффективности (понимаемой в этом смысле) правительств при парламентской и президентской политических системах, опирающихся на устойчивое большинство и на широкие парламентские коалиции.

Вот характерный пример такого рода рассуждений: «Правительство меньшинства (при президентской системе правления. — *Е.Ш.*), сумевшее заручиться поддержкой большинства в парламенте, должно быть законодательно эффективно. Причина тому — не некий недостаток в коалиционном способе правления, а успешные компромиссы при

распределении постов и выработке направлений государственной политики. Однако при президентской системе правительства, встречающиеся в парламенте с враждебным большинством, не смогут провести свои законы. Таким образом, мы видим, что правительства меньшинства вполне эффективны законодательно, но при президентской республике их эффективность ниже, чем при парламентской»¹³³.

По этой логике, российская исполнительная власть последние десять лет является сверхэффективной законодательно — практически все ее легислатурные предложения находят одобрение в парламенте. Согласно данным АСОЗД, из 589 внесенных правительством за все время работы Государственной думы законопроектов (включая ратификации международных договоров) было по различным причинам снято с рассмотрения — в том числе в связи с отзывом самим инициатором и отклонением президентом — 34 законопроекта, а отклонено палатой 14¹³⁴.

Если такого рода подход — назовем его прагматическим — находится на одном краю спектра научных мнений, то на другом мы видим концепцию, согласно которой эффективность парламента состоит не столько в исполнении им своих законодательных функций, сколько в его способности сдерживать и контролировать исполнительную власть и влиять на проводимую ею политику — в том числе и законотворческими методами¹³⁵.

Может ли государство быть эффективным

Рассматривая вопрос парламентской эффективности во всей его полноте и сложности, следует учитывать следующие два обстоятельства: законотворческий процесс не ограничивается рамками парламента; и функции парламента не сводятся к обеспечению законотворческого процесса.

В целом термин «эффективность», чрезвычайно популярный последние несколько лет при описании существующих или желательных действий государственной власти, пришел в политический дискурс из экономической теории. Под эффективностью понимается такое состояние экономики, при котором уже невозможно осуществить какие-либо изменения в пользу одного лица либо группы лиц, не ухудшив положение другого лица либо группы лиц; а также входные ресурсы, которые используются наиболее эффективно (эффективность производства), а результат обеспечивает максимально возможную полезность для потребителей (эффективность распределения ресурсов)¹³⁶. Это так называемая эффективность (оптимум) по Парето — развернутый вариант понимания собственно эффективности, общепринято обозначающей показатель выпуска товаров и услуг в расчете на единицу затрат (капитала, иных производственных ресурсов)¹³⁷.

Насколько применим этот термин в целом к деятельности органа государственной власти, не производящей никакого осязаемого продукта и использующей в своей работе ресурсы, не поддающиеся математическому исчислению? На самом общем уровне можно сказать, что плодом деятельности государственной власти в целом и ветвей ее в частности является не достижение какой-то конкретной цели, а поддержание устойчивого гражданского мира, обеспечение свободного и по возможности ненасильственного развития общества согласно тем естественным законам, по которым оно живет. Привнесение же в политический дискурс понятий, заимствованных из сферы производства и бизнеса, при всей их внешней выразительности и привлекательной простоте, является признаком линейного мышления, упрощающего те сложные явления, с которыми имеет дело политика.

Corruptissima republica plurimae leges
(Чем хуже правление, тем больше законов)

Применительно к законотворчеству достаточно очевидно, что принятие большого числа новых законов с большой скоростью само по себе не является общественным благом. Более того, общественный интерес скорее состоит в поддержании, насколько это совместимо с меняющимися потребностями социума, правовой стабильности. Сама же законодательная реформа привносит элемент нестабильности в деятельность правоохранительной и судебной системы и подвергает риску безопасность экономических субъектов и граждан, от которых требуется следить за непредсказуемо меняющейся правовой средой.

На более общем уровне любое регуляторное изменение дает административным органам дополнительную возможность вмешиваться в жизнь общества. Даже новый закон об ограничении полномочий того или иного органа власти, будь он принят, потребует дополнительных властных усилий по его внедрению, мониторингу исполнения и наказанию нарушителей. «Количественное богатство правовых положений есть признак слабости права», — заметил немецкий правовед Рудольф фон Иеринг¹³⁸. Собственно, это повторяет классическую мысль Тацита: «Ибо последующие законы, хотя и бывали порою направлены против преступников, чаще, однако, проводились насильственно, среди раздоров между сословиями, для достижения недозволенных почестей, для изгнания знаменитых мужей или в других злонамеренных целях. <...> И тут начали появляться указы, относившиеся уже не ко всем, но к отдельным лицам, и больше всего законов было издано в дни наибольшей смуты в республике»¹³⁹.

Всемирный банк в своих показателях, используемых для анализа институционального развития стран, считает частоту изменения законодательства негативным фактором при подсчете индексов верховенства права. Индексы верховенства права (rule of law index), как и показатели качества регулирования (regulatory quality) и индекс эффективности исполнительной власти (government effectiveness), составляемые Всемирным банком, показывают, что увеличение числа законов ведет обычно к нестабильности правового поля (низкий уровень верховенства права), к понижению качества регулирования и неэффективности правоприменения¹⁴⁰.

В России с 1997 по 2011 год было принято 80 новых редакций (поправок, получивших статус федерального закона) Уголовного кодекса и с 2002 года — 40 версий Гражданско-правового кодекса¹⁴¹. Как замечают российские исследователи, «законотворческая активность российских парламентариев обесценивает закон: чем больше в закон вносится редакций и поправок, тем меньше он вызывает уважения со стороны как правоприменителей, так и субъектов правоотношений, поскольку уважение к источнику возникает тогда, когда в нем заложен принцип устойчивости и противостояние конъюнктуре и веянию времени»¹⁴².

Вспоминая уже цитированную мысль Монтеня о том, что «не подобает без достаточных оснований менять существующие законы», заметим, что законотворческий процесс, если не понимать его линейно, как процесс производства законов, а политически, как процесс обсуждения и согласования общественно значимых интересов в легальном публичном пространстве, куда более соответствует общественному интересу, чем механическое умножение числа новых законов.

Факторы эффективного законотворчества

В российских условиях оценка успешности или эффективности законотворческого процесса должна учитывать следующее: насколько парламент, как центральный элемент законотворческого механизма, имеет возможность осуществлять свою деятельность свободно, с минимальным количеством внешних и внутренних ограничений, с доступом к таким внешним ресурсам, как независимая экспертиза, внимание медиа, общественное мнение.

Перечисленные факторы — независимость, свобода от излишних политических и регламентных ограничений, участие внешних экспертов, транспарентность — являются ключевыми для достижения успешного законодательного результата. Под ним, в свою очередь, понимается принятие правовой новации, в максимальной степени отвечающей интересам всех заинтересованных сторон и не требующей немедленной корректировки и уточнения в виде очередных поправок или написания большого числа разъясняющих и сопровождающих документов.

Выделим факторы эффективности законотворческой деятельности, необходимые для сравнительного анализа деятельности парламентских созывов. Поскольку, как было сказано выше, количественные параметры к законодательному процессу малоприменимы или, будучи применены, уводят в сторону от сути процесса, качественные его характеристики будут даны в описательном виде.

Выделенные факторы эффективности законотворческого процесса являются необходимыми и достаточными, поскольку охватывают процесс на всем его протяжении и характеризуют его ключевые свойства.

Факторы будут перечислены в порядке убывания степени их влияния на ход и результаты законотворческого про-

цесса. При этом следует учитывать, что особенность конструкции политического механизма состоит в том, что выявленные нами факторы являются взаимосвязанными и взаимообусловленными, находясь в прямой и обратной зависимости друг от друга.

Однако ключевым и первым по значимости фактором, повлекшим за собой развитие всех последующих, стало именно изменение принципов формирования законодательной ветви власти путем реформы избирательного законодательства.

При обеспечении названных условий заявленным целям — сохранению гражданского мира и поддержанию естественного развития общества — отвечает не столько сам принятый закон, сколько дискуссия по его принятию, изменению или отклонению. Вполне возможно, что по итогам дискуссии никакого нового закона принято не будет. Тем не менее отвечающий описанным критериям законотворческий процесс следует признать политически эффективным.

ФАКТОРЫ ЭФФЕКТИВНОГО ЗАКОНОТВОРЧЕСТВА

1. Репрезентативность парламента — законодательно обеспеченная возможность различным общественным силам быть делегированными в законодательный орган и наделенными законодательными полномочиями.
2. Независимость парламента от внешнего давления — наличие достаточных законодательно обеспеченных полномочий по самостоятельному принятию законотворческих решений.
3. Независимость и достаточные законотворческие полномочия депутатского объединения и депутата внутри парламента.
4. Создание парламентом пространства мирной дискуссии и легального согласования интересов по общественно значимым темам для сторон, задействованных в обсуждаемых вопросах.
5. Доступ к законотворческому процессу внешних независимых экспертов по обсуждаемым отраслям и вопросам.
6. Транспарентность деятельности парламента для медиа и гражданских наблюдателей.

5. Трансформация законотворчества: Государственная дума третьего и четвертого созывов (1999–2007)

Российская Дума и теория рационализованного парламентаризма

Когда мы говорим об особенностях того или иного созыва Государственной думы с точки зрения законотворчества, то скорее имеем в виду хронологические рамки выборного цикла, чем в узком смысле тот или иной состав нижней палаты Федерального собрания. Политические условия, о которых идет речь, касаются всей широко понимаемой законотворческой системы, включающей как три ветви власти, так и группы интересов вне государственных органов, внешних экспертов, прессу и избирателей.

Явления, систематически фиксируемые в течение последних лет исследователями российской политики, ставят важный вопрос: каким именно образом происходит согласование интересов в законотворческом процессе, если парламент формируется в условиях все менее явной политической конкуренции и функционирует в режиме все меньшей публичности. К кому переходит функция согласования интересов, если политическая дискуссия очевидным образом уходит из сферы компетенции парламента?

Очевидно, что роль парламента как инициатора и разработчика законопроектов, а также как экспертного центра по их обсуждению, представителя разнонаправленных

интересов переходит к исполнительной власти, главным образом к правительству, а также к администрации президента. Этот видимый невооруженным глазом факт неоднократно отмечался как в публицистике, так и в научной литературе последних десяти лет — как в качестве негативного явления, так и если не позитивной, то неизбежной закономерности политического развития России, «созревания» и «взросления» ее политической системы¹⁴³. В научной литературе неоднократно встречаются также попытки встроить это явление в общемировой контекст, представить его в качестве части некоего общего движения парламентской системы от публичной партийности к тому, что в литературе называют профессионализацией; под этим обычно понимается усиление влияния исполнительной власти, которая а priori считается более профессиональной, на законодательную.

В наиболее чистом виде этот ход мысли виден в работах И.И. Шувалова, бывшего в качестве руководителя аппарата Правительства РФ в 2000–2003 годах одним из архитекторов той ориентированной на приоритет исполнительной власти в целом и правительства в частности системы законотворческой деятельности, которую мы видим сейчас. В своих научных работах И.И. Шувалов выдвигает теорию «рационализированного парламентаризма»: «Заслуживает внимания позиция ряда ученых, согласно которой в основу законопроектной и законодательной деятельности положены принципы «рационализированного парламентаризма», предполагающие активное влияние исполнительной власти на законодательную как в части разработки проектов законов, так и при их прохождении»¹⁴⁴.

Под рационализированным парламентаризмом в литературе понимается конституционный механизм, обеспечивающий стабильность положения правительства и защиту

его от риска легкого роспуска и смены со стороны парламента, при сохранении основных черт парламентарной системы, включая законодательный контроль за правительственной политикой¹⁴⁵. Основные средства этого механизма направлены на усложнение и замедление процедуры вынесения недоверия правительству, что в парламентских республиках служит самым прямым путем к его отставке.

Идея применить положения рационализированного парламентаризма к реалиям парламентаризма российского встречается в политологической и правовой литературе последних лет. Например, автор кандидатской диссертации на тему «Парламентаризм в современной России: особенности становления и развития» А.А. Керимов определяет «ныне существующую версию российского парламентаризма» как соответствующую рационализированному типу на основании следующего определения этого термина: «Рационализированный парламентаризм направлен прежде всего на укрепление президентской власти. Существенные ограничения касаются и законодательной компетенции парламента. При “рационализированном” парламентаризме сильная президентская власть сочетается с эффективным контролем парламента за деятельностью правительства. Таким образом, двойная ответственность правительства — перед президентом и парламентом — является отличительной чертой “рационализированного” парламентаризма»¹⁴⁶. Таким образом, в отличие от И. Шувалова, для которого смысл рационализированного парламентаризма состоит преимущественно в тезисе, что правительству виднее, чем парламенту, какие законы нужно принимать, автор диссертации видит цель такого механизма в укреплении контроля президента как над парламентом, так и над правительством.

Между тем конституция Французской республики 1958 года, с которой ассоциируется термин «рационали-

зированной парламентаризм», дала французскому правительству такие возможности вмешательства в законодательный процесс, какими правительство России не располагает и после всех законодательных и регламентных реформ 2003–2008 годов.

Так, законопроекты и законодательные предложения, одобренные французским правительством, рассматриваются по его требованию палатой в приоритетном порядке. Оно может снять с обсуждения любой законопроект, пока он не принят Национальным собранием (в российской практике такое право, впрочем, есть у любого инициатора законопроекта на этапе до первого чтения). Проект или предложение закона во Франции вообще принимается без обсуждения и голосования, если правительство свяжет с ним вопрос о доверии к проводимой им политике, а резолюция недоверия правительству не будет внесена в течение последующих 24 часов или принята Национальным собранием. Некоторое сходство с этой нормой можно видеть и в думском обычае принимать наиболее важные для исполнительной власти инициативы «в первом чтении и в целом», без обсуждения.

Французское правительство имеет также право требовать от палаты единого голосования по всему или части обсуждаемого в ней текста, сохранив лишь те поправки, с которыми оно согласно. При этом конституция запрещает принимать законопроекты и поправки, предложенные депутатами и сенаторами, «если следствием их принятия было бы либо сокращение государственных средств, либо создание или увеличение расходов государства». Хотя конституция требует обоюдного согласия Национального собрания и сената по тексту будущего закона, правительство может ускорить ход законодательного механизма, чтобы урегулировать миром разногласия

между палатами, созвав паритетную смешанную комиссию, которой поручается выработать компромиссный вариант, приемлемый как для депутатов, так и для сенаторов. Только правительство решает, следует ли выносить результаты работы комиссии на обсуждение палат парламента, причем ни одна поправка к ним не может быть принята без его согласия¹⁴⁷.

В истории российского парламентаризма последних десяти лет ограничения, накладываемые на законотворческий процесс носили как правовой (регламентный), так и неформальный характер. Процесс этот, приведший к ныне существующему положению вещей в законотворчестве, происходил наиболее интенсивно начиная с 2004 года, чем и объясняется различие в условиях работы и результатах деятельности Государственной думы третьего созыва (1999–2003), и последующих четвертого (2004–2007) и в особенности пятого (2005–2011) созывов, о которых пойдет речь далее.

Наиболее продуктивными с законотворческой точки зрения были третий и четвертый созывы Государственной думы, когда возросший уровень профессионализма депутатского корпуса и больший, по сравнению с первыми двумя созывами, уровень лояльности к исполнительной власти и готовность к сотрудничеству с ней сочетались с относительно конкурентной политической средой.

*Изменения правовой среды:
ужесточение условий законотворчества*

Напомним общий контур политико-правовой реформы, прошедшей в России с начала 2000-х годов. В 2000 году указом президента РФ были введены должности полномочных представителей президента в федеральных окру-

гах, а также предложено законодательное изменение принципа формирования Совета Федерации — с представительства глав исполнительной и законодательной власти в субъектах Федерации к назначению ими своих представителей. В 2001 году меняется законодательство о политических партиях: исчезает понятие региональных и межрегиональных партий, для регистрации партии необходимы отделения более чем в половине субъектов РФ, в выборах, в том числе региональных и местных, могут принимать участие только политические партии, но не движения и не блоки. В 2004 году отменяются выборы глав субъектов Федерации, они заменены на назначения указом президента РФ. Одновременно уничтожается институт одномандатников — Государственная дума (чуть позже и региональные законодательные собрания) начинают формироваться только по партийному принципу. Минимальный порог для прохождения политической партии в федеральный парламент повышается с 5 до 7%. В 2008 году вносятся изменения в Конституцию РФ, продлевающие срок полномочий Государственной думы с четырех до пяти лет, а президента — с пяти до шести лет¹⁴⁸.

Новации, касающиеся ужесточения партийного и выборного законодательства, вступили в силу на момент парламентских выборов 2003 года. Таким образом, третий созыв Государственной думы избирался еще по ранее действовавшему, относительно либеральному выборному и партийному законодательству, тогда как четвертый и пятый формировались в условиях все более жестких правил игры.

Выделяя политико-правовые факторы, наиболее существенно повлиявшие непосредственно на формирование условий законотворческого процесса рассматриваемого периода (2003–2011), можно разделить их на две основные категории.

1. Законодательные изменения условий формирования депутатского состава — реформа выборного законодательства, в первую очередь в части, касающейся повышения порога прохождения в Думу с 5 до 7%, а также ограничения круга участников парламентских выборов только партиями¹⁴⁹;

Как следствие:

— регламентные изменения внутри самой Думы — в первую очередь фактический запрет на организацию депутатских групп¹⁵⁰;

— изменение порядка законотворческой деятельности внутри фракций — в первую очередь ограничение законодательной инициативы депутатов партийной дисциплиной.

2. Изменения в порядке прохождения ключевых законопроектов — реформа бюджетного процесса, а также введение неформального института нулевого чтения по наиболее важным законопроектным инициативам.

Фракции, депутатские группы и их аппараты

Сокращение числа фракций и исчезновение депутатских групп значительно ограничили прежде всего возможности проявления депутатом своей законодательной инициативы. Во-первых, это ограничение объясняется тем, что члена фракции большинства, которому нет никакой альтернативной возможности занять значимое (или хоть какое-то) место в парламенте (например, уйти в другую депутатскую группу, стать независимым депутатом), легче связать дисциплинарными ограничениями. Подобного рода разнообразные ограничения в течение последних пяти-шести лет появились как в доминирующей фракции, так и в так называемых оппозиционных. В основном они

касаются запрета на внесение депутатом законодательских инициатив без согласования с теми или иными руководящими фракционными и партийными органами¹⁵¹.

Во-вторых, исчезновение депутатских групп, которые, по сравнению с фракциями, созданными на основе партийных списков, отличались меньшей идеологизированностью и строились часто не по политическому, а по региональному принципу (например, депутатские группы второго и третьего созывов «Регионы России», «Народный депутат»), создавали некоторую вариативность внутрипарламентской жизни, давая больше возможностей отдельному депутату влиять на законодательский процесс. Напомним, что в Государственной думе посты в комитетах — ключевых организаторах законодательского процесса — традиционно распределяются в соответствии с межфракционными соглашениями.

В-третьих, сокращение числа фракций и групп значило исчезновение их аппаратов. Это, казалось бы, естественное и позитивное (поскольку сокращение аппарата любого государственного органа традиционно считается позитивным явлением) следствие политической монополизации палаты также отрицательно сказалось на законодательских возможностях депутатов. Как известно, депутат Государственной думы может иметь до пяти оплачиваемых помощников, из них по работе в Государственной думе — не более двух. Остальные помощники работают «на территории», то есть в том регионе, откуда депутат избран¹⁵².

Хотя многие депутаты имеют помощников, достаточно опытных в законодательной работе, однако большинство из них статус помощника не устраивает. Большинство помощников депутатов исполняют секретарские функции, не имея ни времени, ни квалификации для какой-либо иной деятельности.

Аппарат фракции (депутатской группы) является как более привлекательным рабочим местом с точки зрения престижа и возможностей карьерного роста, так и в силу своей внутренней структуры, поскольку имеет больше возможностей для систематической деятельности по планированию, написанию и проведению законопроектов. Кроме того, фракция (группа) как объединение заинтересована в законотворческих успехах «своих депутатов», даже если сам депутат не в такой степени в них заинтересован. Традиционна практика, когда фракционные проекты вносятся от имени тех депутатов, которые к их авторству имеют косвенное отношение.

Обратим внимание на следующие факты. В Думе третьего созыва действовали шесть фракций и три депутатские группы. В Думе четвертого созыва — пять фракций, депутатские группы уже были запрещены, однако была еще возможность существования независимых депутатов, которых насчитывалось 23, или 5,11% от общего состава. В пятом созыве работали четыре фракции, причем крупнейшая из них включала 70% депутатского состава — параметр, недоступный ни в одном из прежних созывов. Независимых депутатов, то есть депутатов, находящихся вне фракций, не существовало. Как видим, число депутатских объединений от созыва к созыву сокращалось как количественно, так и качественно (переход от системы фракции/депутатские группы/независимые депутаты к системе фракции/независимые депутаты, а затем — только фракции)¹⁵³.

Думские комитеты и их аппараты

Число парламентских комитетов и руководящих постов растет с каждым созывом. В Думе первого созыва было 23 комитета и 5 вице-спикеров, во втором созыве

соответственно 28 и 6, в третьем— 28 и 9, в четвертом — 29 и 10. В пятом созыве было организовано 32 комитета и создано девять вице-спикерских постов (включая первого вице-спикера)¹⁵⁴.

Традиционное объяснение роста числа комитетов, противоречащее декларируемым в начале каждого созыва намерениям их сократить, состоит в том, что в случае, когда ни одна фракция не имеет конституционного большинства, посты распределяются путем пакетного соглашения и служат предметом межфракционных договоренностей. В случае же появления доминирующей фракции она не может позволить себе упустить возможность вознаграждать всех своих значимых членов руководящими постами, и число этих постов не сокращается.

Обратим внимание: **рост числа парламентских комитетов не оказывает позитивного влияния на плюрализм и качество законотворческого процесса, тогда как рост числа депутатских объединений различного рода такое влияние оказывает.** Почему это происходит? Регламентная роль комитетов в процессе прохождения законопроектов внутри Государственной думы чрезвычайно велика: комитеты вносят предложения по формированию плановых документов Госдумы, определяют их приоритетность, осуществляют предварительное рассмотрение законопроектов и их подготовку к рассмотрению палатой, готовят заключения на законопроекты и проекты постановлений и т.п.¹⁵⁵.

Однако эти функции носят именно регламентный характер — с политической точки зрения парламентские комитеты не конкурируют друг с другом и соответственно не создают ту конкурентную среду, которая является ключевым элементом повышения качества законотворческого процесса.

Лучшее, что парламентские комитеты делают для повышения качества законотворческого процесса, — это организация экспертных советов по своей тематике с участием отраслевых экспертов, которые таким образом получают прямой доступ к выработке законодательных решений. Такого рода экспертные советы имеются при всех комитетах, в значимых комитетах их даже несколько. Например, при Комитете по финансовому рынку действуют экспертные советы: по законодательству банкам и банковской деятельности, по финансовым рискам, по законодательству о страховании, по законодательству о микрофинансовых организациях и потребительских кооперативах¹⁵⁶. Члены экспертных советов — ученые, представители отрасли и сотрудники профильных министерств. Однако плюралистическое представительство, которое обеспечивает подлинную конкуренцию мнений, в том числе в рамках того или иного экспертного совета, возможно только при наличии политической конкуренции в составе самого комитета, когда его члены будут заинтересованы во введении в консультационные органы экспертов, представляющих различные точки зрения.

Политические объединения — фракции и депутатские группы, а также отдельные политические акторы-депутаты — не привязаны к конкретным законодательным темам и заинтересованы в том, чтобы каждый обсуждаемый проект был рассмотрен наиболее всесторонним и полным образом. Для итогов законотворческого процесса несущественно, мотивированы они при этом тем, что в публицистике называется «интересами дела», или желанием привлечь общественное внимание.

Публичная и гласная дискуссия оказывает позитивное влияние на качество финального законопроекта, вне зависимости от причин, ее вызывавших, — и такая дис-

куссия продуцируется только допущением к процессу обсуждения максимального числа заинтересованных сторон, связанных регламентными нормами. Приведем на этот счет характерное мнение эксперта, чья карьера на протяжении последних пятнадцати лет была связана как раз с непубличной стороной политики, — создателя и главы Фонда эффективной политики Г.О. Павловского: «Кабинетные, кулуарные разговоры могут быть чрезвычайно либеральны, да, но это рабочие разговоры. Это не дебаты, за них ты не несешь ответственность, ты можешь высказать очень, я это могу сказать точно, очень радикальную позицию в кабинете, но ты не несешь за нее политическую ответственность»¹⁵⁷.

Реформа бюджетного процесса

Реформа бюджетного процесса, проведенная в 2007 году, сократила число чтений, в которых рассматривается проект федерального бюджета, с четырех до трех, а также ввела новую форму долгосрочного бюджетного планирования — принятие бюджета на плановый период в три года¹⁵⁸.

Одновременно произошел кардинальный рост доли так называемых закрытых (секретных) статей в общем объеме федерального бюджета. С 2004 по 2012 год доля секретных ассигнований в федеральном бюджете выросла с 9,83 до 12,15%. При этом в значительной степени это произошло из-за перехода Федеральной пограничной службы в ведение Федеральной службы безопасности, после чего доля секретных расходов в этой сфере возросла с 22,88% в 2004 году до 99,09% в 2012-м. Но следует отметить также и рост секретных расходов в таких областях бюджетного финансирования, как фундаментальные и прикладные научные исследования (в том числе в эко-

номической сфере — с 5,23% в 2007 году до 15,24% в 2012-м), жилищное хозяйство (4,22% секретных расходов в 2006 году и 15,02% в 2012-м), и даже дошкольное образование (5% расходов засекречены в 2011 году)¹⁵⁹.

Известный итальянский экономист начала XX века Амилькаре Пувиани, исследуя вопросы государственных расходов, сформулировал положение о так называемой фискальной иллюзии, позже вошедшее в общую теорию общественного выбора (Public choice). Явление фискальной иллюзии состоит в том, что непрозрачные или скрытые бюджетные расходы представляют стоимость государства для населения в заниженном виде. Поскольку некоторые (или многие) налогоплательщики получают выгоду от этих скрытых и непрозрачных расходов, требования к увеличению бюджетных ассигнований слышны постоянно, что, в свою очередь, приводит к дальнейшему разбуханию государственного аппарата и связанных с ним расходов. Фискальная иллюзия объясняет, почему меры по увеличению бюджетных расходов популярнее, чем меры по снижению налогов, тогда как на самом деле последние выгодны налогоплательщикам, а первые — не бенефициариям бюджетных расходов, а самим чиновникам, администрирующим эти расходы¹⁶⁰.

Исследуя методы, применяемые государством для максимизации своих доходов, извлекаемых из населения, Пувиани сформулировал одиннадцать таких стратегий. Позволим себе привести в общем виде те из них, которые касаются бюджетной политики, поскольку в русскоязычной научной литературе труды Пувиани сравнительно малоизвестны. Между тем ценность этих стратегий в том, что они применимы не только к бюджетно-налоговой сфере, но и к правительственному законотворчеству в целом, позволяя исполнительной власти расширять

свои полномочия путем законодательных новаций, чьи декларативные цели расходятся с их сутью:

- Использование агрегированных категорий государственных расходов, таких как «образование» или «оборона», дабы затруднить оценку отдельных статей бюджета.
- Искусственно усложненная структура бюджета, препятствующая обществу разобраться в бюджетном процессе.
- Использование катастрофической риторики для оправдания роста государственных расходов.
- Займы, в том числе внутренние.
- Использование косвенных, а не прямых налогов, скрывающих сумму налога в цене товаров.
- Использование контролируемой инфляции, сокращающей ценность денег всех других экономических субъектов, кроме государства-эмитента.
- Налоги на дарение и предметы роскоши, которые кажутся налогоплательщику не относящимися к нему лично.
- «Временные» налоги, вводящиеся под предлогом некоей критической ситуации, но не отменяемые впоследствии.
- Налоги, спекулирующие на социальном конфликте: повышение налогообложения непопулярных общественных групп (лиц с высокими доходами, курящих, получающих доходы от акций или биржевых операций).
- Увеличение общего налогового бремени относительно небольшими порциями, в противоположность разовым ежегодным выплатам (например, налог с продаж, налог, взимаемый путем вычетов из дохода в момент его получения и пр.).

- Налоги, точный размер которых нельзя предсказать заранее, что не позволяет налогоплательщику точно предсказать, сколько он будет платить¹⁶¹.

Не углубляясь далее в рассмотрение деталей бюджетного процесса, отметим, что с сущностной точки зрения описанные регламентные и законодательные изменения значительно уменьшили возможности влияния Государственной думы на расходную часть федерального бюджета, как посредством проведения поправок, так и посредством внесения изменений в федеральные целевые программы (ФЦП), бывшие до этого основным инструментом влияния депутатов на объем и направление федеральных средств, поступающих в их регионы.

Не имея прямого отношения к законотворческой деятельности, реформа бюджетного процесса резко снизила вес и ценность парламента как контрагента в любых переговорах с исполнительной властью. Иными словами, лишившись инструмента финансового давления или влияния, депутаты оказались в совершенно иных отношениях с правительством и президентской администрацией, с иной стоимостью компромисса и иными условиями его достижения.

Характерно, что председатель Государственной думы Сергей Нарышкин на встрече лидеров парламентских фракций с президентом 30 ноября 2012 года, предваряющей оглашение президентского Послания Федеральному собранию, в качестве своего приоритетного предложения говорил о расширении прав палаты в бюджетном процессе¹⁶². Речь шла о трех направлениях: лишении правительства права менять отдельные характеристики бюджета без участия парламента через механизм бюджетной росписи, допуске депутатов к разработке государственных бюджетных программ и расширении поля парламентского контроля в сфере

расходования бюджета. Как следует из стенограммы встреч, эти предложения не были поддержаны президентом, поскольку вмешательство депутатов в бюджетный процесс видится как путь к бесконтрольному увеличению государственных расходов: «Когда четыреста с лишним человек начнут принимать участие в выработке конкретных исполнительных решений, это будет очень сложный процесс, который может никогда не закончиться. Я согласен, что это будет полезно, так же как нулевое чтение любого закона. Надо нам с вами найти такую форму, чтобы правительство знало мнение парламента, чтобы все-таки основная ответственность за формулирование программ лежала на правительстве, потому что это его зона ответственности»¹⁶³.

Эти предложения были высказаны не оппозиционером, а членом партии парламентского большинства и высокопоставленным членом правящей элиты. Очевидно, что им двигало не убеждение в демократических преимуществах парламентаризма, а естественное для всякого чиновника стремление расширить полномочия того государственного органа, который он возглавляет. Отсутствие возможностей для участия в бюджетном процессе есть основной ограничитель политического потенциала парламента в целом.

Институт нулевого чтения

Понятие «нулевое чтение» было впервые введено в 2002 году применительно к предварительным переговорам, проводимым правительством с депутатскими объединениями в процессе рассмотрения проекта федерального бюджета. С 2007 года такого рода процедуры стали традиционными в начале рассмотрения очередного проекта бюджета, а затем и при внесении — или даже еще до

внесения — правительством каких-либо значимых законодательных инициатив¹⁶⁴. Эта форма негласных правительственно-депутатских консультаций достаточно подробно исследована в профильной литературе¹⁶⁵.

Процитируем, со своей стороны, источник не политологический, а правовой: «практика нулевого чтения достаточно эффективна с точки зрения повышения скорости законодательного процесса, но такая форма взаимодействия парламента с правительством не предусмотрена Конституцией РФ и текущим законодательством и, по сути, является нерегламентной процедурой. Она исключает публичность дискуссии по законопроектам, которая свойственна официальным пленарным заседаниям, а это как минимум нарушение права граждан на доступ к информации о деятельности государственных органов, что прямо гарантировано ст. 29 Конституции РФ»¹⁶⁶.

Ключевая черта института нулевого чтения в его влиянии на законотворческий процесс — непубличность. Ограничение круга допущенных к предварительному обсуждению лиц и наличие негласных предварительных договоренностей ограничивают дальнейшие законотворческие возможности как депутатского корпуса, так и любых внешних заинтересованных сторон, а также лишают самих переговаривающихся всякого доступа к стороннему мнению и внешней экспертизе.

Сроки обсуждения и принятия законопроектов: динамика

Еще один важный параметр, маркирующий разницу между парламентскими созывами: длительность обсуждения правовой новации, срок, проходящий между внесением проекта и его принятием. Отчеты и аналитические обзо-

ры Государственной думы обычно отмечают сокращение этого срока в качестве признака усиления парламентской дисциплины и роста законотворческой эффективности¹⁶⁷.

Действительно, статистические данные позволяют видеть, что сроки прохождения законов стабильно сокращались последние 20 лет: с 661 дня в 1994 году до 305 дней в 2003-м, с 209 в 2009-м до 182 дней в 2012-м и 132 дней в 2013 году¹⁶⁸. Наиболее высока скорость принятия законопроектов, инициированных президентом (83 дня для 2009 года) и правительством (191 день в 2009 году)¹⁶⁹. В 2013 году закон о реформе Российской академии наук путь от внесения до подписания прошел ровно за три месяца.

Именно для президентских законопроектов наиболее часто применяется процедура, которая в Государственной думе называется «принятие в первом чтении и в целом», то есть принятие законопроекта в первом чтении и сразу в третьем, без обсуждения и поправок.

Рассматривая разницу между сроками прохождения правительственных и президентских законопроектов, следует также учесть, что президент традиционно вносит инициативы по внутри- и внешнеполитическим вопросам, а также по тематике государственного строительства и государственной безопасности, тогда как за правительством зарезервированы экономические и хозяйственные вопросы.

В общем количестве проектов, одобренных Государственной думой, постоянно увеличивалась доля тех, которые были внесены президентом и правительством. К 2012 году из 334 новых федеральных законов, подписанных президентом, было внесено правительством 184, президентом — 45. В 2013-м президент подписал 448 законов, из них правительственных инициатив 251, президентских — 29. Ниже приведены аналогичные данные финального года каждого из прошедших думских созывов.

**Президент и правительство
как источник законодательных инициатив**

Год	Количество законопроектов		
	Всего подписано президентом	Из них внесено президентом	Из них внесено правительством
1999	226	21	95
2003	341	35	92
2007	226	21	95
2011	432	62	192

Источник: АСОЗД (Автоматизированная система обеспечения законодательной деятельности).

Цифры наглядно показывают тот водораздел, который пролегает между четвертым и пятым созывами, когда настройка законотворческой системы, включающая уже-сточение избирательного и партийного законодательства, а также внутридумского регламента, достигла своего рода совершенства.

*Дума третьего созыва:
роль экспертных организаций*

Каким образом выделенные нами политические и правовые факторы прослеживаются при рассмотрении и принятии конкретных законопроектов в ходе работы созывов Государственной думы? Рассмотрим те из них, которые, по перечисленным критериям, наиболее характерны с точки зрения выявления влияния политических условий на законотворческий процесс.

Третий созыв Государственной думы отличался максимальным политическим плюрализмом в истории современного российского парламентаризма. Как уже указыва-

лось выше, в палате были сформированы шесть фракций и три депутатские группы (это был последний созыв, в котором депутатские группы еще могли быть образованы). Для сравнения: в Думе второго созыва были четыре фракции и три депутатские группы, четвертого созыва — четыре фракции (позднее пять, после раскола фракции «Родина» в июле 2005-го), пятого созыва — четыре фракции, в избранной в декабре 2011 года Думе шестого созыва были также сформированы четыре фракции¹⁷⁰.

С точки зрения законотворческой эффективности при всей сложности оценки парламентской работы по этому параметру, нельзя не признать, что именно третий созыв Государственной думы реализовал законодательную базу «первого реформаторского срока» президента Владимира Путина¹⁷¹. С конца 1999 по конец 2003 года было рассмотрено в разных чтениях около 2100 законопроектов и подписано президентом 18 федеральных конституционных законов и более 700 федеральных¹⁷². Среди них восемь кодексов, в том числе Трудовой кодекс, часть II Налогового кодекса и часть III Гражданского кодекса. Был принят блок новых процессуальных кодексов: Уголовно-процессуальный, Гражданско-процессуальный и Арбитражно-процессуальный.

В области экономического и хозяйственного законодательства были приняты такие фундаментальные правовые акты, как Земельный кодекс и закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», обозначивший наиболее масштабное введение собственности в экономический оборот со времен бесплатной приватизации квартир.

Значительный объем либеральных экономических инициатив был предложен и проведен правительством в связи с необходимостью привести российское законодательство в соответствие с нормами Всемирной торговой

организации, переговоры о вступлении в которую тогда начались. Это касается прежде всего новой версии закона «О валютном регулировании и валютном контроле», поправок в Таможенный кодекс, новой версии закона «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей», законодательства об ипотеке и создания системы гарантий банковских вкладов физических лиц.

Можно предположить, что команда переговорщиков во главе с Максимом Медведковым, бывшим тогда заместителем министра экономического развития и торговли, имела представление о том, каким длительным в реальности будет переговорный процесс, однако он послужил благотворным стимулом для реформирования российского правового поля в духе снижения административных барьеров, ограничения бюрократических полномочий и поощрения свободы предпринимательства.

Учитывая обозначенную выше сложность определения эффективности парламентской работы по каким-либо количественно выделяемым критериям, отметим еще одну особенность третьего созыва Государственной думы, которая имеет особое значение для фокуса нашего исследования и которая, насколько можно заметить, не выделялась до сих пор в исследовательской литературе. Речь идет о той роли, которую сыграли в указанный период в законотворческой деятельности не только Государственной думы, но и российской государственной власти в целом независимые экспертные институты и организации, а также отраслевые ассоциации и объединения.

Так, большинство налоговых инициатив, внесенных от имени правительства и дружественных депутатов в первой половине 2000-х годов и позже (вплоть до 2008–2009 годов), в том числе вторая часть Налогового кодекса РФ и

проект федерального закона «О Стабилизационном фонде РФ», были разработана Институтом экономики переходного периода (ныне Институт экономической политики им. Е.Т. Гайдара). Значительную роль сыграл ИЭПП также в формировании пакета правительственных законопроектов о пенсионной реформе (2001–2005)¹⁷³. Связующим звеном между Институтом и Государственной думой был статс-секретарь, первый заместитель министра финансов С.Д. Шаталов, ответственный за законопроектную деятельность министерства.

В создании проекта закона «О валютном регулировании и валютном контроле», либерализовавшего экономическую деятельность российского финансового сектора, ключевую роль сыграл профильный комитет по инновационной политике Российского союза промышленников и предпринимателей и его глава К. Бендукидзе. Произошло это путем внесения альтернативного правительственному проекту закона, текст которого в значительной степени был имплантирован в конечный вариант путем внесения поправок на этапе второго чтения¹⁷⁴.

РССП также принимал активное участие в создании новой версии Трудового кодекса¹⁷⁵. Это происходило в рамках работы Трехсторонней комиссии, включавшей представителей работодателей (в лице РСПП), работников (в лице Федерации независимых профсоюзов) и правительства (министерства финансов и министерства труда и социального развития)¹⁷⁶. Трехсторонняя комиссия стала базовой дискуссионной площадкой для обсуждения как текста Трудового кодекса, принятого в декабре 2001 года, так и последующих поправок, принимавшихся Государственной думой с 2002 по 2008 год.

Формально выходит за хронологические рамки третьего созыва (по дате принятия, но не внесения и рассмотре-

ния), но иллюстрирует ту же тенденцию и пример другого ключевого законопроекта, реформировавшего чрезвычайно болезненную и затрагивающую интересы каждого гражданина сферу, — Жилищного кодекса¹⁷⁷. В длительном процессе его обсуждения и редактирования и оппонентом, и партнером правительства, а также автором большого числа ключевых поправок стал некоммерческий фонд «Институт экономики города» и его президент Надежда Косырева¹⁷⁸. Институт принял участие и в разработке и редактировании проекта закона «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса»¹⁷⁹.

В чем значимость привлечения сторонних по отношению к структурам власти (даже если они так тесно аффилированы с ней, как Институт экономики переходного периода) экспертных организаций? Независимый эксперт высказывает мнение, но не имеет гарантий (и, более того, не нуждается в них — в этом отличие эксперта от лоббиста), что оно будет учтено. Однако в работающем демократическом механизме инструментом учета экспертного мнения в ходе процесса согласования интересов является свободная политическая конкуренция между участниками этого процесса. Именно она делает как экспертное, так и общественное мнение значимым в законотворческом процессе, как видно на примере деятельности Государственной думы третьего созыва, в которой большую роль играли внешние научные, экспертные и общественные организации.

*Дума четвертого созыва:
сужение поля политической конкуренции*

Переходя к законотворческой деятельности четвертого (2003–2007) и пятого (2007–2011) созывов Государственной думы, отметим, что парламентские выборы декабря 2003

года проходили уже согласно обновленному электоральному и партийному законодательству, и в сформированном по итогам выборов созыве уже не могли быть созданы депутатские группы, а число фракций сократилось до четырех (ЕР, КПРФ, ЛДПР, «Родина»). Что еще более важно с точки зрения возможностей для политической конкуренции, крупнейшая фракция концентрировала в себе 67,5% депутатского состава палаты.

Однако с точки зрения политической четвертый созыв был еще во многом промежуточным — уровень открытости для внешнего мнения в нем был выше, чем в последующие годы, а также возможностей для мобильности депутатов внутри палаты было больше, чем в рамках пятого созыва. Так, еще не были отменены выборы по одномандатным округам, могли существовать независимые (не входящие в зарегистрированные депутатские объединения) члены палаты. Также сохранялось пространство для таких политических трансформаций, как раскол фракции «Родина», от которой в июле 2005 года отделились девять человек, создав фракцию с аналогичным названием (позже сменившимся на «Патриоты России»)¹⁸⁰.

В рамках своей законотворческой деятельности Государственная дума четвертого созыва успела рассмотреть 2712 законопроектов и принять 1062 федеральных закона и 25 федеральных конституционных законов¹⁸¹. Из достижений законотворческого процесса в этот период отметим дальнейший перевод избирательной системы России на принцип партийности (отмену выборов по одномандатным округам) и реформу бюджетного процесса, лишившую законодательную власть рычагов прямого влияния на распределение бюджетных средств как между центром и субъектами Федерации, так и внутри регионов.

Именно Дума четвертого созыва обсуждала и приняла в августе 2004 года федеральный закон «О внесении изменений в законодательные акты РФ и признании утратившими силу некоторых законодательных актов РФ в связи с принятием федеральных законов “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ” и “Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ”», известный как «закон о монетизации льгот»¹⁸². Принятие этого закона вызвало ту реакцию, которая для властвующей элиты последних десяти лет является сильнейшим раздражителем, — массовые публичные протесты¹⁸³. По итогам вступления закона в силу был принят ряд мер по смягчению его оказавшегося неожиданным эффекта — от создания Общественной палаты до внесения кардинальных изменений в сам закон. Первые поправки в него были внесены в ноябре 2004 года, и далее закон редактировался почти ежемесячно до конца 2011-го, как силами Государственной думы¹⁸⁴, так и двумя решениями Конституционного суда¹⁸⁵.

*Первая стадия законотворческой деградации:
рамочные законопроекты*

Принятие проекта закона о монетизации льгот знаменует начало периода, который можно обозначить как «раннюю деградацию» законотворческого процесса. В отличие от позднейших законодательных актов, о которых будет кратко сказано далее, этот закон как правовой акт был вполне валиден и, вступив в действие, отвечал тем целям, которые ставили перед ним его авторы. Его недостаток

состоял еще не в разрушении самой правовой ткани закона, как случилось позже, а в непроработанности вопросов общественной реакции на его действие, ставшей неожиданностью для исполнительной власти. Строго говоря, эти вопросы не относятся к качеству закона как такового, но они непосредственно относятся к качеству законотворческого процесса, не выполнившего своей политической функции — функции согласования интересов сторон участников.

Из законопроектов, в наиболее явном виде продемонстрировавших свою недееспособность сразу после вступления в действие, в качестве наиболее наглядного примера необходимо отметить федеральный закон «О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр и о внесении изменений в некоторые законодательные акты РФ»¹⁸⁶. Проект был внесен президентом в октябре 2006 года и окончательно принят за несколько дней до наступления 2007 года, что даже для высокоорганизованного парламента, каким была Государственная дума пятого созыва, является чрезвычайно высокой скоростью прохождения.

Проект запрещал в России деятельность любых игорных заведений, за исключением расположенных в четырех специально отведенных «игорных зонах», которые планировалось создать на территории Алтайского края, Приморского края, Калининградской области, а также на границе Краснодарского края и Ростовской области¹⁸⁷. Усилий игровой индустрии хватило только на то, чтобы дважды добиться перенесения вступления закона в действие на более поздний срок — сначала до 1 декабря 2009 года, затем до 1 июля 2009.

Как на этапе внесения законопроекта, так и на этапе его недолгого обсуждения было ясно, что проект строи-

тельства игорных зон в произвольно выбранных неподготовленных местах совершенно нереализуем (некоторые шансы на существование прогнозировались только для рекреационной зоны в районе Сочи) и вступление в действие закона фактически сведется к переходу всей игровой индустрии на нелегальное положение. Причины столь внезапной и радикальной правовой инициативы не ясны до сих пор. Существуют версии, что это было связано с какими-то личными антипатиями президента, что, однако, не объясняет, почему эта новация появилась именно в конце 2006 года. Вторая версия состоит в том, что ликвидация игорного бизнеса была связана с ухудшающимися отношениями с Грузией, так как, по имевшимся у руководства страны оперативным данным, значительная часть заведений такого рода контролировались грузинской организованной преступностью, бывшей конечным бенефициаром доходов игорного бизнеса.

Последствием принятия закона стало не только уменьшение доходов местных бюджетов (куда поступал налог от игорных заведений) и сокращение числа рабочих мест. Каковы бы ни были отношения игорного бизнеса с иностранной организованной преступностью, немедленно после вступления закона в силу у него образовались прочные связи с отечественными правоохранительными органами, в особенности региональными прокуратурами. Это послужило причиной конфликта с отделившимися в этот период от прокуратуры следственными комитетами, который продолжается и усиливается в течение последних четырех лет, сделав, в частности, прокуратуру Московской области практически недееспособной¹⁸⁸. Приведем мнение эксперта: «Ущерб, причиненный ФЗ-244 правоохранительным органам, и

вовсе не поддается учету. Сколько прокуроров, полицейских и муниципальных чиновников было коррумпировано — чего невозможно было не предвидеть, мы узнаем еще не скоро»¹⁸⁹.

Не столь ярко выраженным «легислатурным провалом», но также примером долгосрочных внутриэлитных переговоров, закончившихся нулевым правовым результатом, является история рассмотрения и принятия правительственного законопроекта «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства»¹⁹⁰ и сопутствующего к нему «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов РФ в связи с принятием Федерального закона “О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства”»¹⁹¹.

В отличие от описанного выше стремительного прохождения законопроекта об игорных зонах, оба правительственных законопроекта об иностранных инвестициях обсуждались в Государственной думе почти в течение года — с июля 2007-го по апрель 2008 года. Еще более значимый закрытый этап согласования интересов внутри исполнительной власти проходил в течение двух лет до внесения готового текста в Государственную думу. Ключевыми сторонами в переговорном процессе были, с одной стороны, отраслевые министерства — министерство природных ресурсов, министерство промышленности и торговли, министерство финансов, а также Федеральная антимонопольная служба, с другой —

силовые ведомства, в первую очередь ФСБ. Кроме того, в переговорах участвовали также естественные монополии («Газпром» и РАО «ЕЭС») и представители сырьевого бизнеса, заинтересованные в нужной редакции положений закона о стратегических месторождениях полезных ископаемых (золота, меди, никеля).

Предметом переговоров были объемы и состав включенных в перечень стратегических месторождений полезных ископаемых (в особенности интересовавший «Газпром» вопрос о месторождениях гелия, в том числе офшорных), степень контроля, предоставляемого силовыми ведомствами над отраслью связи и Интернетом, дата вступления закона в силу и выбор ведомства, которое будет ответственно за его имплементацию и контроль над исполнением его положений¹⁹².

В результате межведомственной борьбы, основными фигурантами которой были ФСБ и ФАС, контроль над реализацией закона получила Федеральная антимонопольная служба. Однако образованная позже, в 2008 году, правительственная Комиссия по контролю за осуществлением иностранных инвестиций¹⁹³ перевела значительную часть этих полномочий в распоряжение аппарата Правительства РФ, поскольку заседания комиссии проводит председатель правительства. Кроме того, выяснилось, что для полноценного вступления закона в силу необходимо создание ряда подзаконных актов, которые разрабатываются Федеральной антимонопольной службой до сих пор. Сам же текст принятого проекта, благодаря значительному весу и влиятельности вовлеченных в переговоры сторон, подошел к финалу своего рассмотрения в настолько нейтральном виде, что не вызвал практически никаких изменений в регулируемой сфере.

*Вторая стадия законотворческой деградации:
парламент без дискуссий*

Ужесточение политических условий законотворческого процесса, которое привело российский парламентаризм к его нынешнему печальному положению, в публичном пространстве началось со знаменитой фразы председателя Государственной думы Бориса Грызлова. Он на тот момент занял свой пост совсем недавно, а фраза — вспомним ее точную формулировку — звучала так: «Мне кажется, что Государственная дума — это не та площадка, где надо проводить политические баталии, отстаивать какие-то политические лозунги и идеологии, это та площадка, где должны заниматься конструктивной, эффективной законодательной деятельностью»¹⁹⁴.

Эта фраза примечательна тем, что в ней в емкой, концентрированной и запоминающейся форме выражены все те представления о законотворчестве, которые в наименьшей степени соответствуют истинной природе парламентаризма. Одновременно в этом высказывании присутствует ложное представление о природе политического и о сущности эффективности, о смысле законодательной деятельности и о наилучших условиях для ее осуществления. В этом есть своего рода нехорошее совершенство, наилучшим образом передающееся популярным выражением «с точностью до наоборот».

Как писал философ и социолог Карл Маннгейм, «парламенты отнюдь не являются сообществами для проведения теоретических дискуссий. Ибо за каждой “теорией” стоят коллективные силы, воля, власть и интересы которых социально обусловлены, вследствие чего парламентская дискуссия отнюдь не носит теоретический характер, а является вполне реальной дискуссией»¹⁹⁵.

В последующие десять лет процитированная фраза Грызлова стала неофициальным лозунгом российского парламентаризма. Парламент, в котором не место политическим дискуссиям, был по-своему удобен: он позволял исполнительной власти проводить свои инициативы напрямую, не тратя время на сложный и затратный процесс внутрипарламентских согласований и выстраивания коалиций. Создание устойчивого большинства, обладающего достаточным числом голосов, необходимых для принятия любых, в том числе конституционных, законопроектов, казалось, навсегда избавило исполнительную власть от беспокойства на тему «хватит ли голосов».

Улучшенная модель парламента — итог законодательных реформ 2005—2009 годов — отвечала всем требованиям эффективности (понимаемой как достижение максимальной производительности на единицу времени с минимальными затратами средств и усилий) и конструктивности (понимаемой как максимальная предсказуемость и минимальная спонтанность).

Однако уже к середине работы Государственной думы пятого созыва не только оппозиционные политики и публицисты, но и представители власти стали высказывать недовольство качеством законотворческого процесса и его плодов. При этом законотворческий процесс следует понимать в расширительном смысле, не сводимом исключительно к деятельности нижней палаты парламента. Что именно не так с парламентом, напрямую не говорилось (в частности, речь не шла о том, что парламента не представляет интересы избирателей), но раздавались многочисленные жалобы на нестабильную правовую среду, быстрое и непредсказуемое появление новых законов и их низкое качество.

Непредсказуемость, что интересно, есть постоянный источник претензий налоговых органов и финансовых регуляторов¹⁹⁶ — казалось бы, прямых бенефициариев всей думской законотворческой активности, которая в минимальной мере есть проявление свободы духа самих депутатов, а в максимальной — обслуживание интересов исполнительной власти. Однако никакой «исполнительной власти» как единого актора в законотворческом процессе не существует. Борьба партий и групп интересов, изгнанная из парламента, не исчезла, но переместилась вглубь министерских и ведомственных структур, аппаратов регулирующих органов и межведомственных комиссий.

В некотором роде кульминацией претензий такого рода, обращенных к самому публичному элементу российского законотворческого процесса со стороны тех, кто этот процесс выстраивал, можно считать публичную лекцию начальника Государственно-правового управления президента Ларисы Брычевой, прочитанную в Государственной думе 26 февраля 2014 года. Государственно-правовое управление администрации президента — головное подразделение Кремля, которое отвечает непосредственно за юридическое содержание всего того, что принимает Дума, подобно тому как Управление внутренней политики отвечает за политическую составляющую законотворческого процесса. Основное содержание речи Ларисы Брычевой составляли упреки в слишком быстром принятии новых непродуманных и необоснованных законов и разрушении стабильной и предсказуемой правовой среды: «Поэтому с этой точки зрения, конечно, хотелось бы, чтобы скорость этих изменений в законодательстве была как-то по возможности приторможена, и можно было бы тогда

более обоснованно, более действительно сбалансированно находить соответствующие решения. А так получается, что у нас такие, знаете, сиюминутные реакции на некие ситуации, которые возникают в жизни, именно по ситуациям работают, что неправильно ни с какой точки зрения»¹⁹⁷.

6. Реанимация парламентаризма: сотворение суррогатов (2005–1014)

Дабы повысить качество законодательной деятельности, были предприняты попытки создать своего рода «суррогаты парламентаризма». Рассмотрев детально эти попытки, можно увидеть в них не только общее недовольство положением вещей в законодательной ветви власти, но и осознание ее специфического недостатка: отсутствия обратной связи с обществом и открытости парламентского процесса для экспертного мнения.

Наиболее масштабной попыткой организовать некий квазипарламентский орган, который взял бы на себя функцию связи между общественным запросом и законодательным актом, с которой очевидно не справляется реформированная Государственная дума, стало создание Общественной палаты РФ. Это государственное решение было принято во многом по итогам вступления в действие одного из наиболее конфликтных законов, принятых четвертым созывом Государственной думы, — так называемого закона о монетизации льгот¹⁹⁸. Протестные акции, вспыхнувшие после вступления закона в силу, побудили исполнительную власть создать в середине 2005 года новый орган — Общественную палату РФ¹⁹⁹.

В интересующем нас законотворческом аспекте Общественная палата была наделена возможностью

давать заключения на законопроекты как федеральные, так и региональные, а также на нормативные правовые акты Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти. Заключения Общественной палаты подлежат обязательному рассмотрению на пленарных заседаниях обеих палат парламента, а также на заседаниях правительства, коллегий соответствующих федеральных, региональных и муниципальных органов исполнительной власти²⁰⁰.

Этим своим правом Общественная палата пользуется достаточно активно — с начала работы первого состава палаты в 2006 году было написано 162 заключения, которые в основном касались проектов федеральных законов²⁰¹. В 2009-м были внесены дополнительные поправки в действующий закон об Общественной палате, в соответствии с которыми экспертизу Общественной палаты в обязательном порядке проходят все социально значимые законопроекты, а также законопроекты, касающиеся ограничений или лишения свободы граждан, осуществляемых государством.

Однако создание Общественной палаты явно не удовлетворило потребность исполнительной власти, которая хотела знать, как граждане реагируют на правотворческую деятельность. Указом президента от 9 февраля 2011 года была предусмотрена возможность по решению президента выносить на общественное обсуждение законопроекты по «основным направлениям» госполитики РФ. В президентском указе от 7 мая 2012 года «Об основных направлениях совершенствования системы госуправления» говорится про «предоставление не менее 60 дней для проведения публичных консультаций» при разработке нормативно-правовых актов.

Гражданское участие в законотворчестве

Каким образом должно функционировать это общественное обсуждение и публичные консультации? Рассмотрим ряд последовательных попыток их организовать.

Весьма характерной инициативой «медведевского периода» по расширению общественной базы законотворчества был совместный проект фонда «Общественное мнение» (ФОМ) и аппарата Правительства РФ «Общественная экспертиза законопроектов Российской Федерации»²⁰². Вот как описывал этот инструмент президент ФОМ Александр Ослон: «Выложен закон о рыболовстве в том варианте, в каком он внесен в правительство, и открыты двери. Человек должен пройти авторизацию обязательно — это не аноним. Второе, работа состоит в том, чтобы брать нормы закона и писать свою редакцию. <...> Сейчас там 2300 человек, которые занимаются этой работой. Но при этом каждый из них постоянно оценивает приемлемость тех или иных редакций, данных другими участниками. <...> ...человек, который получил много голосов на своей редакции... получает более высокий рейтинг. <...> Мы получим отрейтингованные новые поправки. Фактически это народные поправки»²⁰³.

Обсуждая инициативу, представитель Правительства РФ в высших судах Михаил Барщевский сообщил, что общественная законопроектная экспертиза такого рода выполняет две функции: «представляет социальный лифт для молодых, талантливых юристов, а также повышает качество итогового документа путем «вылавливания блох» в ходе конкурентного публичного обсуждения, где каждый участник стремится проявить себя, заметив то, что не заметили другие»²⁰⁴.

На сайте были выложены два законопроекта: «О любительском рыболовстве» (принятие поправок к проекту завершено 19 сентября 2011 года, внесено 287 поправок) и «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации» (принятие поправок к проекту завершено 6 октября 2011-го, внесено 392 поправки). На момент их обнаружения на сайте оба проекта еще не были внесены в Государственную думу правительством — то есть речь шла о редактировании текстов на предпарламентской стадии, когда обсуждение текстов носит полностью непубличный характер и ограничено рамками межведомственной переписки и заседаний правительственной Комиссии по законопроектной деятельности.

Оба проекта с тех пор были внесены правительством в Государственную думу. Проект закона «О любительском рыболовстве» прошел первое чтение в декабре 2013-го, «Об основах социального обслуживания граждан в РФ» был окончательно принят в конце 2013-го и вступил в действие. Сайт «Общественная экспертиза» закрыт — из чего можно сделать вывод, что опыт с собиранием «народных поправок» не был признан удачным его организаторами. Насколько поданные поправки нашли отражение в финальном тексте проектов, по понятным причинам не представляется возможным выяснить.

В ходе работы Государственной думы пятого созыва депутат, член фракции «Единая Россия» Роберт Шлегель инициировал законопроект «О внесении изменений в статьи 4 и 21 Федерального закона «Об Общественной палате РФ» (в части наделения Общественной палаты РФ полномочием направлять в Государственную думу гражданскую инициативу в форме проектов федеральных конституционных и федеральных законов)²⁰⁵. Суть предложе-

ния состояла в том, чтобы граждане получили право инициировать проекты законов; свою инициативу и 10 тыс. подписей в ее поддержку они передают Общественной палате, которая, в свою очередь, направляет документ в Государственную думу, где депутаты могут внести ее официально от своего имени. Однако, согласно Конституции РФ, ни Общественная палата, ни граждане, ни группы граждан не обладают правом законодательной инициативы²⁰⁶. Кроме того, предлагалось предоставить гражданам доступ к Автоматической системе обеспечения законодательной деятельности (АСОЗД), чтобы оставлять комментарии к размещенным там законопроектам. В феврале 2014 года автор отозвал свой законопроект, который так и не успел пройти до стадии первого чтения.

В 2013 году при поддержке того же депутата Шлегеля в Государственной думе была организована система «Вече», призванная привлечь граждан к обсуждению законопроектов — также путем регистрации на сайте в качестве экспертов²⁰⁷. С момента открытия на сайте прошло обсуждение единственного законопроекта, инициированного самим депутатом: «О внесении изменений в Гражданский кодекс, Гражданский процессуальный кодекс, Арбитражный процессуальный кодекс и ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации». Проект не дошел до первого чтения, судьба внесенных через сетевой инструмент поправок неизвестна (согласно информации на сайте, всего было предложено 10 альтернативных вариантов статей). К концу 2013 года сайт был закрыт.

Идеологическим наследником неудавшегося проекта «Вече» можно считать представленный в сентябре 2014 года «Парламентский портал», функционирующий пока в бета-версии²⁰⁸. Предполагается, что портал свяжет депутатов всех уровней (членов Федерального собрания, региональных и

муниципальных законодательных собраний) как друг с другом, так и с внешними экспертами. «В России сегодня более 245 тысяч депутатов всех уровней власти (федеральной, региональной и муниципальной), но они почти не взаимодействуют друг с другом на регулярной основе, несмотря на то, что значительную часть проблем можно решить исключительно общими усилиями», замечают создатели портала. Кроме того, в качестве цели указывается «взаимодействие депутатов всех уровней с экспертами и другими депутатами по разрабатываемым законодательным инициативам, организация совместной работы над проектами документов, обеспечения обратной связи и оценки законодательных инициатив за счет их публичного обсуждения»²⁰⁹.

Каким же образом предполагается осуществлять эту обратную связь? Портал аккумулирует информацию о деятельности депутатов: не только о вносимых ими законопроектах и выступлениях на заседаниях палаты и парламентских комитетов, но и об их появлениях в СМИ и записях в социальных сетях.

Со своей стороны, пользователь может зарегистрироваться на сайте, что дает ему возможность проголосовать в поддержку той или иной законодательной инициативы. Зарегистрированный пользователь может предложить свою кандидатуру для регистрации в качестве эксперта. У эксперта возможностей больше: он может, помимо голосований и выставления оценок опубликованным на сайте инициативам, также участвовать в закрытых и открытых для просмотра обсуждениях, оставлять комментарии, размещать свои версии обсуждаемых законопроектов. Каковы критерии превращения простого зарегистрированного пользователя в эксперта, не указывается. Понятно, что давать оценки, участвовать в дискуссиях и публиковать свои версии чего бы то ни было можно в любой социальной

сети. Почему обсуждения на Парламентском портале должны иметь больше влияния на законотворческий процесс, чем обсуждения в Facebook, малопонятно. Вероятно, основным конкурентным преимуществом нового портала должно стать присутствие среди участников обсуждений депутатов, которые могут оценить того или иного эксперта и обратить внимание на его мнение. Депутат сам создает обсуждения своих инициатив, регулируя степень их публичности (закрытые или открытые). Депутат может также прислать зарегистрированному пользователю приглашение стать экспертом, таким образом подняв его статус до этого завидного уровня²¹⁰.

Предполагается, что в дальнейшем на Парламентском портале появится функция, позволяющая придавать форму законопроектов инициативам граждан, которые соберут более 100 тысяч подписей²¹¹. Это роднит новый проект с наиболее функциональной из ныне действующих сетевых площадок, созданных непосредственно структурами исполнительной власти в рамках проекта «Открытое правительство» и общей тенденции к транспарентности и доступности информации.

Это Российская общественная инициатива (РОИ). Система РОИ была создана во исполнение указа президента РФ от 4 марта 2013 года № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами РФ с использованием интернет-ресурса “Российская общественная инициатива”»²¹². Система позволяет гражданину РФ подать свою инициативу или петицию (в том числе и законотворческую инициативу), которая при соблюдении ряда условий будет рассмотрена (именно рассмотрена, а не одобрена) специальной экспертной комиссией при Правительстве РФ²¹³. Для того чтобы инициатива была рассмотрена на федеральном уровне и в субъектах РФ,

она должна собрать не менее 100 тыс. голосов в свою поддержку. На муниципальном уровне достаточно 5% от численности зарегистрированного населения.

Притом что на данный момент на ресурсе зарегистрировано 3199 инициатив, решение принято только по шести²¹⁴. При этом не видно никакой связи между количеством поданных голосов и успехом внесенного предложения, что подрывает саму идею «общественной инициативности». Так, одобрены два предложения, касающиеся правил замены автомобильных номеров, за которые высказались соответственно 402 и 498 человек. При этом экспертная комиссия под разными предлогами отклонила предложение о запрете на госзакупку служебных автомобилей дороже 1,5 млн рублей (100 807 голосов) и об отмене закона о досудебной блокировке сайтов (100 057 голосов). Также к достижениям РОИ приписана отмена закона о «нулевом промилле», хотя петиция набрала только 77551 голос, а соответствующий закон был принят Государственной думой по инициативе группы депутатов и с одобрения президента. Проект был внесен в Государственную думу до того, как начался сбор подписей на сайте РОИ, и был принят в первом чтении уже 19 апреля 2013 года (начало сбора подписей на сайте — 2 апреля 2013 года).

Очевидно, что система РОИ списана с американской We the People («Мы, народ» — первые слова американской конституции), заработавшей в сентябре 2012 года²¹⁵. В отличие от РОИ, для участия в которой нужно иметь номер с портала госуслуг, петицию на сайте Белого дома может оставить любой гражданин старше 13 лет, предоставивший действующий адрес электронной почты. Кроме того, в США на петиции отвечает непосредственно президентская администрация — и по реакции можно видеть, что наиболее популярные предложения (такие как легализация употребле-

ления марихуаны) действительно постепенно проводятся в жизнь. РОИ же пока представляет собой странную публичную манифестацию традиционного для России института «отписки». Странность этого освященного временем обычая в том, что жалобная книга висит у всех на виду (и производит впечатление демократичности и открытости), а ответ на жалобу — преимущественно бессмысленный — видит только сам жалобщик.

Второй работающий ресурс, позволяющий гражданам если не участвовать, то хотя бы иметь информацию о законотворческом процессе — Единый портал для размещения информации о разработке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и результатов их общественного обсуждения (regulation.gov.ru).

Единый портал для размещения информации regulation.gov.ru создан во исполнение постановления Правительства РФ от 25 августа 2012 года № 851 «О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке нормативных правовых актов и их общественного обсуждения»²¹⁶. Постановление обязывает все федеральные органы исполнительной власти размещать информацию о подготовке нормативных правовых актов, а также организовывать его общественное обсуждение²¹⁷.

На данный момент Единый портал, несмотря на сложный в обращении и недружелюбный к пользователю интерфейс, представляет собой наиболее полный и ценный источник сведений о законопроектной работе органов исполнительной власти — для тех, кто сумеет эту информацию отыскать и, найдя, понять ее содержание. Более того, любой посетитель портала может принять участие в обсуждении любого проекта посредством электронного

или бумажного письма. Экспертом портала может стать каждый — в этом отношении царит совершеннейшая демократичность. Соответственно разработчики портала выражали уверенность, что «все это позволит экспертам и заинтересованным участникам процесса своевременно знакомиться с проектами нормативных правовых актов, вовремя реагировать на возможные изменения законодательства и быть уверенными в том, что их голос будет услышан». Однако по итогам почти года работы ресурса сами эксперты Открытого правительства сочли, что «нынешний порядок плохо способствует гражданскому контролю»²¹⁸. На основе выборки 100 уведомлений о разработке нормативно-правовых актов с regulation.gov.ru эксперты пришли к выводу, что «практически все они низкоинформативны». В среднем в них около 180 слов (в акте — 3 тыс.), а к моменту поступления предложений «проект, как правило, уже сформирован». На рисунке видно, сколько времени проходит между тем, как посетители закончили «обсуждать» уведомление, и до публикации проекта.

Период между общественным обсуждением и публикацией законопроекта



Источник: Доклад по вопросам совершенствования механизма предварительного рассмотрения проектов общественно значимых нормативных правовых актов с участием институтов гражданского общества (<http://xn--80abeamcuufxbhgound0h9cl.xn--p1ai/upload/iblock/3b6/3b6082fe3684a0730435e146c1b91b8e.pdf>)

Из приведенных данных следует, что итоги «публичных консультаций» практически не влияют на дальнейшую разработку проекта и не отражаются на его содержании. Если первоначальный проект и подвергается изменениям, то в результате межведомственных и внутриаппаратных согласований, а не отклика на «голоса из публики». Наибольшим интересом пользуются документы Ростехнадзора, Минтруда и Росстроя (их проекты с июля по декабрь 2013 года обсуждали 239, 48 и 37 участников соответственно). По проектам 27% ведомств не зафиксировано ни одного участника, а в среднем обсуждение собирает 0,97 участника на один акт. На 47% проектов не поступает ни одного отзыва.

Интересно, что мысли о тщете общественного обсуждения — несмотря на все усилия, потраченные на обеспечение публичности и транспарентности законотворческого процесса, — прозвучали и из уст главы Государственно-правового управления президента: «Я бы хотела отметить, что за последнее время создан очень богатый инструментарий, который позволяет выявить разные группы интересов и пытаться найти соответствующий баланс. Это и общественные слушания, и обсуждение законопроектов, и публикация законопроектов на различных сайтах министерств и ведомств. <...> К сожалению, поскольку наш законодатель, и мне это особенно горько отметить в этих стенах, тороплив, как-то неритмично работает, не всегда эти материалы, достаточно большие, используются в конкретной практической работе»²¹⁹.

Очевидно, что проблема не в низкой заинтересованности бизнеса и общества, а как раз в упомянутой на сайте ресурса «уверенности в том, что их голос не будет услышан». Раз за разом все то же направление мысли — слабым местом нормотворческого процесса видится именно

отсутствие обратной связи между законодателем и обществом. Но все перечисленные проекты, ресурсы и инициативы страдают одним базовым недостатком: они предоставляют гражданину возможность заявить свою позицию, но не обязывают никого эту позицию учитывать.

Понятно, например, что и РОИ, и We the People в значительной мере декоративные институции — не петициями на сайте определяется повестка дня конгресса США. Но декоративность эта разная: один ресурс является комплементарным механизмом при работающем парламенте, другой — попыткой придать видимость жизни парламенту, явно неработающему.

В случае с вышеперечисленными институциональными новациями, работающими и неработающими, очевидно попытка искусственным образом сконструировать то, что должно реализовываться посредством базовых демократических инструментов. В здоровой демократической системе процесс обратной связи между обществом и властью осуществляется в ходе регулярных свободных парламентских выборов. Качество проектов законов улучшается в ходе многоступенчатого, открытого, регламентированного обсуждения в конкурентной среде, которая является сущностной характеристикой свободно избранного парламента. «Социальным лифтом для талантливых молодых юристов», а также талантливых молодых и немолодых политиков, ораторов, общественных деятелей, публичных фигур служат свободные выборы в федеральный парламент и законодательные органы всех уровней.

Имитационный, суррогатный характер описанных инициатив по расширению общественной базы законотворческого процесса — реализованных и запланированных — очевиден, и он будет распространяться. Любые

последующие попытки улучшить качество законотворчества путем создания дополнительных структур и инструментов, внешних по отношению к законодательной власти, будут неизбежно иметь такой же характер. Общественная палата, наиболее институционализированный из перечисленных механизмов, наделена правом проведения экспертной оценки законопроектов, а также инструментарием для донесения своей позиции до высшего законодательного органа и органов исполнительной и законодательной власти регионов и муниципалитетов. Однако у нее нет никаких рычагов, которые могли бы обеспечить учет этой экспертной оценки в финальном тексте принимаемого закона. Прочие описанные институции — в основном сетевые ресурсы — вообще не обязывают никого ни к чему.

Заключение

Конкурентный парламентаризм — путь преодоления законотворческой деградации

Собственно законотворческими полномочиями наделен только один государственный институт — сам орган законодательной власти. Только он в состоянии превратить законотворческую новацию в обязательный для исполнения правовой акт. Но в России его политические полномочия ограничены — как внутренние, касающиеся порядка собственной работы, так и внешние, определяющие его формирование и взаимодействие с другими ветвями власти. И такое ограничение невозможно компенсировать созданием дополнительных конструкций, которые имитируют то, что должен делать сам парламент, но при этом не имеют его властных полномочий.

Сущностное улучшение качества законотворческого процесса и его результатов возможно только путем возвращения полномочий законодательной ветви власти, урезанных в ходе политических реформ 2004–2009 годов, — по тем основным правовым направлениям, которые были обозначены выше.

При наличии полноценной, независимой и полномочной законодательной ветви власти, любые комплементарные институты, подобные вышеописанным, теряют свой суррогатный характер. Благодаря политической кон-

курунции внутри парламента их деятельность оказываетя востребованной и опосредованным образом предоставляет им доступ к законотворческому процессу, которого они по своей природе лишены. Более того, в этом случае развивающиеся технологии передачи информации и так называемая «новая социальность» (гражданская активность посредством различных электронных средств обмена данными) способны действительно вовлечь в правотворчество широкие массы заинтересованных граждан, сделав его демократичным в первоначальном смысле этого термина²²⁰.

Системой кровообращения законотворчества служит конкуренция, а монополия — это инсульт. Поэтому избирательное законодательство должно быть выстроено таким образом, чтобы препятствовать образованию в парламенте устойчивого большинства. Любая фракция, обладающая пакетом голосов 50% плюс один голос, — убийца парламентаризма. Парламент должен быть плюралистическим и состоять из множества фракций и групп, которые будут вступать в коалиции между собой и вынуждать исполнительную власть к сложным переговорным процессам.

Чтобы депутаты стали полноценными участниками этих переговоров, необходимо вернуть парламенту контроль над законом № 1 — проектом федерального бюджета. Сейчас система трехлетнего бюджетного планирования полностью в руках Минфина, а с депутатами, не распоряжающимися бюджетными деньгами, никто разговаривать не будет. Необходимо постатейное утверждение проекта бюджета на очередной год и запрет на секретные расходы, число которых с 2004 года все растет, в том числе по таким статьям, как жилищное строительство и прикладные научные исследования.

В самом законотворческом процессе надо запретить два типа процедур: закрытые обсуждения и ускоренные рассмотрения. Никаких нулевых чтений и «консультаций» — законопроекты обсуждаются на открытом пленарном заседании.

Все чрезвычайные регламентные нормы, позволяющие в «особых случаях» принимать законопроекты без обсуждения и без промежуточных чтений, должны быть отменены. Исполнительная власть всегда имеет достаточно полномочий, чтобы действовать в любой чрезвычайной ситуации. Но часто встречается использование воображаемых будущих угроз для обслуживания нужд настоящего.

Выше были описаны те законодательные акты, которые, содержательно являясь плодом регрессивных явлений в правотворчестве с точки зрения их положения в правовой системе и политического смысла, в свою очередь, непосредственно влияют на ход и результаты законотворческого процесса. Можно обозначить в качестве некоего неформализованного «Кодекса законотворчества» следующие законодательные акты, определяющие прямо или косвенно ход и результаты этого политико-правового процесса:

- законодательство, регулирующее регистрацию партий и партийное строительство, права партий на участие в избирательном процессе;
- законодательство, обеспечивающее соблюдение избирательных прав граждан, в том числе законодательное обеспечение формирования и работы Центральной избирательной комиссии и избирательных комиссий на местах (в том числе территориальных и участковых)
- законодательство, регулирующее ход и порядок выборов в Государственную думу и порядок формирования Совета Федерации.

Во вторую очередь влияние на законотворческий процесс оказывает Регламент Государственной думы и постановления Правительства РФ, регулирующие порядок деятельности Комиссии Правительства Российской Федерации по законопроектной деятельности и статс-секретарей — заместителей министров, ответственных за законопроектную работу.

Сущностное улучшение качества законотворческого процесса и его результатов возможно только путем возвращения законодательной ветви власти ее полномочий, сокращенных в ходе политических реформ 2004–2009 годов, по тем основным правовым направлениям, которые были обозначены выше.

Принцип всеобщего равенства перед законом находит свое логическое отражение во всеобщем равном доступе к формированию этих общеобязательных законов. Его практическое воплощение невозможно по ряду причин, главная из которых — увеличение численности населения, что исторически обусловило (среди прочих факторов) переход от прямой к представительной демократии. Однако парадоксальным образом развитие информационных технологий может в будущем вернуть общество к истокам полисной демократии, но на новом синтетическом уровне — в соответствии с известным гегелевским законом диалектического развития.

Примечания

Введение

- ¹ См., например: Политология. Изд. 2-е, доп. и перераб. Под общей ред. доктора философских наук, проф. В.С. Комаровского. — М.: РАГС, 2006. — С. 441.
- ² См., например: Кириченко Л. Защищенные урной // *Коммерсантъ Власть*, № 49 (953), 12.12.2011
<http://www.kommersant.ru/doc/1832740?stamp=634593261570998101>
- ³ См.: Баданин Р. Силовое влечение // *Коммерсантъ Власть*, № 49 (953), 12.12.2011 <http://www.kommersant.ru/doc/1832741?stamp=634593261691783216>
- ⁴ Парламентское право России: Учеб. пособие. Под ред. Т.Я. Хабриевой. 2-е изд., перераб. и доп. — М., 2003; Современный парламент: теория, мировой опыт, российская практика. Под ред. О.Н. Булакова. — М., 2005; Гаджимагомедов Г.А., Ивлиев Г.П. Участие Правительства Российской Федерации в законодательной деятельности: Научное издание. — М., 2008 и др.
- ⁵ Шувалов И.И. Правительство Российской Федерации в законодательном процессе. — М., 2004; Буратаева А.М. Парламентская модель партийного доминирования в российской политической системе: Диссертация... кандидата политических наук. — Волгоград, 2007; и др.

1. Природа законотворчества

- ⁶ Udehn Lars. Methodological Individualism: Background, History and Meaning. — Routledge, 2001. — P. 27–38.

- 7 Мизес Л. Человеческая деятельность: трактат по экономической теории. Пер. с англ. А.В. Куряева. — М.: Экономика, 2000. — С. 34.
- 8 См., напр.: Anthony Burns. Aristotle and Natural Law. — Continuum, 2012.
- 9 Аристотель. Риторика /Пер. с древнегреч. О.П. Цыбенко, В.Г. Аппельрота. Под ред. О.А. Сычева, И.В. Пешкова, Ф.А. Петровского — М.: Лабиринт, 2000.
- 10 См.: Аристотель. Соч. в 4 т. Т. 4. — М.: Мысль, 1983.
- 11 Там же, с. 375–645.
- 12 Там же, с. 488.
- 13 Там же, с. 514.
- 14 См., напр.: Burns T. Aquinas's two doctrines of natural law // *Political studies*. Oxford, 2000. Vol. 48. X. 5. — P. 929–946.
- 15 <http://www.sacred-texts.com/chr/aquinas/summa/sum232.htm>
- 16 Там же.
- 17 Августин Аврелий. О свободе воли (De libero arbitrio). — М.: Директ-Медиа, 2009. — 100 с.
- 18 <http://www.sacred-texts.com/chr/aquinas/summa/sum235.htm> (§ 1).
- 19 См., напр.: Жильсон Э. Избранное. Т. 1. Томизм. Введение в философию св. Фомы Аквинского — М.; СПб.: Университетская книга, 1999. — 496 с.
- 20 Руссо Жан-Жак. Об общественном договоре: Трактаты. Пер. с фр. Хаютина А., Алексеева-Попова В. — М.: Терра, 2000. Кн. 2, глава I.
- 21 Батиев Л.В. Правовая теория Ж.-Ж. Руссо (часть вторая) // Юридический вестник Ростовского государственного экономического университета, 2005, № 34. — С. 5–10.
- Руссо Жан-Жак. Об общественном договоре. Кн. 2, глава II.
- 23 Там же. «О политической экономии».
- 24 Fell, London A. Origins of Legislative Sovereignty and the Legislative State. — Praeger, 1999, V. 2. — P. 257–258.

- 25 Руссо Жан-Жак. Об общественном договоре. Кн. 3, глава IX.
- 26 Там же. Кн. 4, глава I.
- 27 Монтескье Шарль Луи. Избранные произведения / Общ. ред. и вступ. ст. М.П. Баскина. — М.: Гослитиздат, 1955.
- 28 Мамут Л.С. Политические и правовые учения в Германии в конце XVIII — начале XIX в. — М., 1995. — С. 216.
- 29 Кант И. Метафизика нравов в двух частях // Кант И. Критика практического разума. — СПб., 1995. — С. 357.
- 30 Там же, с. 358.
- 31 Там же, с. 394.
- 32 Философы двадцатого века. Книга первая. — М.: Искусство — XXI век, 2004. — С. 131–132.
- 33 Мизес Л. Человеческая деятельность: трактат по экономической теории, с. 127.
- 34 Гроций Г. О праве войны и мира. Три книги, в которых объясняется естественное право и право народов, а также принципы публичного права: пер. с лат. /Под ред. С.Б. Крылова; пер. А.Л. Сакетти. — М., 1956. — С. 71.
- 35 Fritz Berolzheimer. The World's Legal Philosophies. — The Lawbook Exchange, Ltd. 2010. — P. 115–116.
- 36 Гроций Г. О праве войны и мира, с. 166.
- 37 Там же, с. 48.
- 38 Там же, с. 72.
- 39 Монтень Мишель. Опыты: В 3 кн. / Отв. ред. С.А. Кондратов — М.: Терра, 1996. Т. 1: Кн. 1, 2. — С. 376.
- 40 Монтескье Шарль Луи. Избранные произведения. Кн. I, глава III.
- 41 Монтескье Шарль Луи. Избранные произведения. Кн. I, глава III.
- 42 Там же, глава I.
- 43 Там же. Кн. XI, глава XII.
- 44 Fell, London A. Origins of Legislative Sovereignty and the Legislative State. — Praeger, 1999. — P. 232.

- 45 Оноре де Бальзак. Собр. соч. в 24 т. Т. 18. Крестьяне // Терра–Книжный клуб, 1998.
- 46 Чернов С. Н. Естественное и позитивное право о самоограничении власти // *Ученые записки Петрозаводского государственного университета*. Серия: Общественные и гуманитарные науки. — Петрозаводск, 2008. — № 1 (91). — С. 10.
- 47 Юм. Д. Сочинения. Т. 2. — М.: Мысль, 1996 — С. 490–503.
- 48 Там же, с. 490–503.
- 49 См., напр.: статьи John Austin, The History of Utilitarianism, Jeremy Bentham в *Философской энциклопедии Стэнфордского университета* (The Stanford Encyclopedia of Philosophy, Spring 2010 Edition).
- 50 Там же. The History of Utilitarianism, Jeremy Bentham: <http://plato.stanford.edu/entries/utilitarianism-history/#JerBen>
- 51 Бентам И. Введение в основания нравственности и законодательства. — М.: РОССПЭН, 1998.
- 52 Юм. Д. Сочинения. Т. 2. — С. 490–503.
- 53 Там же, с. 490–503.
- 2. Законотворчество в мировой политической науке*
- 54 Политология: Учеб. пособие / Под ред. В.С. Комаровского. — М.: РАГС, 2006. — С. 593.
- 55 Пугачев В.П. Введение в политологию. Изд. 4-е, перераб. и доп. — М.: Аспект Пресс, 2010.
- 56 Birkland Thomas A. An Introduction to the Policy Process. Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making. 3rd ed. — New York: M. Sharpe, 2011. — P. 6.
- 57 Rebecca Sutton. The Policy Process (Working Paper). Overseas Development Institute (December 31, 1999). p. 9.
- 58 См., напр.: Соина О.С. От этики непротивления — к философии права. (Современная версия старого спора) // *Человек*. — 1999. — № 4–5: «Есть все основания полагать, что этизация права порождает, во-первых, гетерономию, а во-вторых, вносит определенную путаницу в философскую теорию, вводя в нее чуждый категори-

альный аппарат и создавая парадоксальное смешение естественного и позитивного права, законов духовного мира и законов социального бытия». Это столь же справедливо для политической науки, как и для правовой.

- 59 См., напр.: Жеребкин М.В. Политический процесс: типология и режимы функционирования. — М.: Человек & Карьера, 1999.
- 60 См., напр.: Abner J. Mikva, Eric Lane. Legislative Process. Aspen Publishers. 3 ed. (April 2009), p. 1093; Michael Zander. The Law-Making Process (Law in Context). — Cambridge University Press; 6 edition (January 10, 2005), p. 554.
- 61 См. классический труд Mason's Manual of Legislative Procedure. Paul Mason. Natl Conference of State; Updated edition (December 2000). 707 p.
- 62 См., напр.: не менее классическое Demeter's Manual of Parliamentary Law and Procedure. Little Brown & Co (T); Revised edition. June 1969. 375 p. или Alice Sturgis. The Standard Code of Parliamentary Procedure, McGraw-Hill; 4th edition (December 7, 2000). 285 p.
- 63 Зудин А. Режим В. Путина: контуры новой политической системы // *Общественные науки и современность*. — 2003. — 30 апреля.
- 64 Загоруйко Ю. Публичность и политика // *Зеркало недели*. — 2004. — № 39.
- 65 Красин Ю.А. Российские проблемы публичного // Публичная политика в России: По итогам российско-канадского проекта «Университет Калгари — Горбачев-Фонд». — М., 2005.
- 66 Dean G. Kilpatrick, Ph.D. Definitions of Public Policy and the Law. — National Violence Against Women Prevention Research Center. 2000.
- 67 David Dery. Problem Definition in Policy Analysis (Studies in government and public policy). — Univ Pr of Kansas (October 1984).
- 68 W. Michael Schuster II. For the Greater Good: The Use of Public Policy Considerations in Confirming Chapter 11 Plans of Reorganization. *Houston Law Review*, Vol. 46, 2009. P. 467 (перевод автора).
- 69 Lance T. LeLoup, Steven A. Shull. The President and Congress: Collaboration and Combat in National Policymaking. Longman; 2 edition (July 21, 2002). 256 p.

- 70 James E. Anderson. *Public Policymaking: An Introduction*. 7 ed. — Wadsworth Publishing, 2010. — P. 2.
- 71 *Ibid.*, p. 6–7.
- 72 David Easton. *A Systems Analysis of Political Life*. — Chicago: University of Chicago Press, 1979; *The political system, an inquiry into the state of political science*. — New York: Knopf, 1953.
- 73 См.: Thomas A. Birkland. *An Introduction to the Policy Process. Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*. 3rd edition, p. 26–49.
- 74 См.: Дворцова Т.А. *Политическая адаптация российской молодежи к трансформационному развитию: Автореф. дис.* — Ставрополь, 2005.
- 75 Deutsch, Karl W. *The nerves of government: models of political communication and control*. — New York, Free Press. 1966.
- 76 <http://ella-p.livejournal.com/996134.html?thread=9001254>.
- 77 Mueller Dennis C. *Public Choice III*. — Cambridge: Cambridge University Press, 2003. P. 359–405.
- 78 Tollison Robert D. *Public Choice and Legislation*. // *Virginia Law Review*, Vol. 74, № 2, Symposium on the Theory of Public Choice (March 1988), p. 339–371.
- 79 Julia Arnscheidt, Benjamin van Rooij, Jan Michiel Otto. *Lawmaking for development: explorations into the theory and practice of international legislative projects*. — Amsterdam University Press, 2009. — P. 130.
- 80 Remington. Thomas. *Patronage and the Party of Power: President-Parliament Relations Under Vladimir Putin*. — *Europe-Asia Studies*, 2008. — P. 959–987 (перевод автора).
- 81 См. также: Шульман Е.М. *Законопроектная работа в Государственной Думе РФ на современном этапе: процесс внутри процедуры // Государство, власть, управление и право: история и современность: материалы всероссийской научно-практической конференции*. — М.: ГУУ, 2010. — С. 293–298.
- 82 Iulia Shevchenko. *The central government of Russia: from Gorbachev to Putin*. — Ashgate Publishing, Ltd., 2004; Tiffany A. Troxel. *Parliamentary power in Russia, 1994–2001: President vs. Parliament*. — Palgrave: Macmillan, 2003.

- 83 March J.G., Olsen J.P. The new institutionalism: Organizational factors in political life // *American political science review*. — Wash., D.C., 1984. — Vol. 78, № 3. P. 734–749.
- 84 March J.G., Olsen J.P. The new institutionalism, p. 734.
- 85 Патрушев С. В. Институциональная политология: Четверть века спустя // *Политическая наука: статьи, рефераты, обзоры, переводы* / Гл. ред. Ю.С. Пивоваров. — М., 2009. — № 3. — С. 5–15.
- 86 Christensen T., Læg Reid P. The fragmented state — the challenges of combining efficiency, institutional norms and democracy / Stein Rokkan centre for social studies, UNIFOB AS. Working paper 3 — 2004. — Mode of access: <http://www.ub.uib.no/elpub/rokkann/N/N03-04.pdf>.
- 87 DiMaggio P.J., Powell W.W. The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields // *American sociological review*. — Menasha, Wis., 1983. Vol. 48, № 2. P. 147–160.
- 88 Sciulli D. *Corporate Power in Civil Society: An Application of Societal Constitutionalism*. — NYU Press, 2001.
- 89 См.: Шульман Е.М. Возможности неинституционализма и теории общественного выбора в политическом анализе российской законотворческой практики // *Вестник Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации: электронное научное издание* — 2011 г.
- 90 Перегудов С.П. Политическое представительство интересов: опыт Запада и проблемы России // *Полис*. — 1993. — № 4. — С. 115–124.
- 91 См., напр.: Grindle, M. and Thomas, J. *Public Choices and Policy Change: The Political Economy of Reform in Developing Countries*. — Baltimore: John Hopkins University Press. 1991.
- 92 Rebecca Sutton. *The Policy Process (Working Paper)*. Overseas Development Institute (December 31, 1999). P. 26.
- 93 Dahl Robert A. *Democracy and Its Critics*. — Yale University Press, 1991. — P. 280–299.
- 94 См., напр.: Peter J. Woolley, Albert Papa. *American Politics: Core Argument/Current Controversy*, 2nd ed. — Prentice Hall, 2002. — P. 174.
- 95 Theodore J. Lowi. *The End of Liberalism: The Second Republic of the United States* // W.W. Norton & Company; 40th Anniversary Edition, 2009.

3. Законотворчество в россии: акторы и стадии

- ⁹⁶ Законодательный процесс: Понятие. Институты. Стадии: Науч.-практ. пособие / Отв. ред. Р.Ф. Васильев. — М.: Юриспруденция, 2000.
- ⁹⁷ Политология: Учеб. пособие / Под общ. ред. В.С. Комаровского, с. 245.
- ⁹⁸ Политология: Учеб. / Под ред. М.А. Василика. — М.: Гардарики, 2006. — С. 328.
- ⁹⁹ Парламентское право России: Учеб. Пособие / А.П. Любимов. 3-е изд., перераб. и доп. — М.: Маркетинг, 2002. — С. 226.
- ¹⁰⁰ Законотворчество в Российской Федерации: Науч.-практ. и учеб. пособие / Под ред. А.С. Пиголкина; Ин-т законодательства и сравнит. правоведения при Правительстве Рос. Федерации. — М.: Формула права, 2000. — С. 18.
- ¹⁰¹ Там же, с. 26.
- ¹⁰² Концепции развития российского законодательства / Под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.П. Орловского, Ю.А. Тихомирова. Концепция развития законодательного процесса / Т.Я. Хабриева. — М.: Городец, 2004. — С. 77.
- ¹⁰³ Парламентское право России / Под ред. Т.Я. Хабриевой. 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Юристь, 2003. — С. 196.
- ¹⁰⁴ Шувалов И.И. Правительство Российской Федерации в законотворческом процессе: научное издание / И.И. Шувалов. — М.: Норма, 2004. — С. 23.
- ¹⁰⁵ Там же, с 22.
- ¹⁰⁶ Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учеб.: В 4 т. / Рук. авт. кол. Б.А. Страшун. — М.: Норма, 2001. Т. 4.
- ¹⁰⁷ Гаджимагомедов Г.А., Ивлиев Г.П. Участие Правительства Российской Федерации в законодательной деятельности: научное издание. — М.: Норма, 2008. — С. 15.
- ¹⁰⁸ Там же, с. 20.
- ¹⁰⁹ См., напр.: Организация законопроектной работы в системе федеральных органов исполнительной власти: Научное издание / Под

- ред. Т.Я. Хабриевой; Ин-т законодательства и сравн. правоведения при Правительстве Рос. Федерации. — М.: Юрист, 2006. — С. 12.
- 110 Шувалов И.И. Правительство Российской Федерации в законодательном процессе, с. 26.
- 111 См.: Шульман Е.М. Законодательский процесс в ракурсе политологического анализа // *Вестник Университета* (Государственный университет управления). — 2011. № 11. — С. 111–117.
- 112 См.: Шульман Е.М. Законодательная поддержка политических изменений: современные методы политологического анализа российской законодательской практики // Сборник по итогам конференции «Политическая модернизация в XXI веке: мировой опыт и российская практика» Российской Академии государственной службы при Президенте РФ. — М., 2010.
- 113 См.: Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: Принят постановлением Государственной Думы от 22 января 1998 г. № 2134-П ГД // СЗ РФ. — 1998. — № 7. — Ст. 810 (с послед. изм. и доп.); Регламент Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации // СЗ РФ. — 2002. — № 7. — Ст. 635 (с послед. изм. и доп.); Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (с изменениями от 31 декабря 1997 г., 19 июня, 3 ноября 2004 г., 1 июня 2005 г., 30 января, 2 марта 2007 г.) // СЗ РФ; Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2000 г. № 347 «О совершенствовании законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. — 2000. — № 17. — Ст. 1877; 2001. — № 32. — Ст. 3335; 2004. — № 35. — Ст. 3636.
- 114 Законодательный процесс: Понятие. Институты. Стадии: Науч.-практ. Пособие / Отв. ред. Р.Ф. Васильев. — М.: Юриспруденция, 2000.
- 115 Конституционное (государственное) право зарубежных стран / Отв. ред. Б.Л. Струшин. Общая часть. — М., 1996. — С. 492–493.
- 116 Гаджимагомедов Г.А., Ивлиев Г.П. Участие Правительства Российской Федерации в законодательной деятельности, с. 20–21.
- 117 James E. Anderson. Public Policymaking: An Introduction, p. 4–5.

- ¹¹⁸ Pona B. Nickels, Thomas P. Carr. Congressional Parliamentary Reference Sources: An Introductory Guide. — Nova Science Publishers (February 2004). — P. 1–3.
- ¹¹⁹ Jack Davies. Legislative Law and Process in a Nutshell. West. 3rd edition (January 17, 2007), p. 69–85.
- ¹²⁰ Законодательный процесс: Понятие. Институты. Стадии: Науч.-практ. пособие / Отв. ред. Р.Ф. Васильев. — М.: Юриспруденция, 2000. — С. 53.

4. Эффективный парламент и эффективность законотворчества

- ¹²¹ См., напр.: Оценка законов и эффективности их принятия. Материалы Международного семинара, 16–17 декабря 2002 года, г. Рязань. — М.: Издание Государственной Думы, 2003; Зенин И.А. Проблемы общей теории эффективности гражданского законодательства. — М., 2003; Поленина С.В. Качество закона и эффективность законодательства. — М., 1993; Шувалов И.И. Проблема эффективности правотворчества в свете современной политико-правовой теории управления обществом // Журнал российского права. — 2005, № 4.
- ¹²² Wintgens Luc J., Thion Philippe, Carly Melanie. The Theory and Practice of Legislation: Essays in Legisprudence, 2005, p. 77.
- ¹²³ Соколова А.В. Количественные методы оценки влияния участников при принятии коллективных решений / А.В. Соколова // *Полития*. — 2008, № 4 (51). — С. 152.
- ¹²⁴ Исаков В.Б. Теоретические подходы к понятию эффективности закона / Оценка законов и эффективности их принятия. Материалы Международного семинара, 16–17 декабря 2002 года, г. Рязань. — М.: Издание Государственной Думы, 2003.
- ¹²⁵ См., напр.: Paul E. Sands. How Effective Is Safety Legislation? // *Journal of Law and Economics* Vol. 11, № 1 (Apr., 1968).
- ¹²⁶ Лазарев В.В. Правоприменительная практика как критерий эффективности закона / Оценка законов и эффективности их принятия. Материалы Международного семинара, 16–17 декабря 2002 года, г. Рязань. — М.: Издание Государственной Думы, 2003.

- 127 Доклад Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2007 года «О состоянии законодательства в Российской Федерации» / Методология изучения эффективности действия законодательства в процессе правового мониторинга. — М.: Совет Федерации, 2008. — С. 528.
- 128 См., напр.: Информационно-аналитический бюллетень 2000–2003 гг. Государственная Дума третьего созыва (итоговый). — Издание Государственной Думы, 2003; и дальнейшие годы (<http://iam.duma.gov.ru/node/1>); см. также отчеты первого вице-спикера Государственной Думы, ответственного за составление и выполнение программы законопроектной работы (<http://www.cir.ru/duma/servlet/is4.wwwmain?FormName=ShowResult&QueryID=3794246&rand=7913> — Морозов; ранее — Списка)
- 129 См., напр.: исследование на эту тему: Remington, Thomas F. Lawmaking and Decree Making in the Russian Federation: Time, Space and Rules in Russian National Policy Making, (with Steven S. Smith and Moshe Haspel). — *Post-Soviet Affairs* 22:3 (2006), p. 249–275.
- 130 См.: Volden, Craig; Wiseman, Alan E. Measuring Legislative Effectiveness in Congress / The Ohio State University, October 2008; Volden, Craig; Wiseman, Alan E. Legislative Effectiveness in Congress / The Ohio State University, March 2009; Jos'e Antonio Cheibub; Adam Przeworski; Sebastian Saiegh. Government Coalitions and Legislative Effectiveness Under Presidentialism and Parliamentarism / April 22, 2002; Padró i Miquel Gerard, Snyder James M., Jr. Legislative Effectiveness and Legislative Careers. // Massachusetts Institute of Technology, July, 2004. 22, 2002; Padró i Miquel Gerard, Snyder James M., Jr. Legislative Effectiveness and Legislative Careers. // Massachusetts Institute of Technology, July, 2004.
- 131 См., напр. работу, исследующую разницу в успешности проведения правительством своих законопроектов в конгрессе США и британском парламенте: Goodin Robert E. The Importance of Winning Big // *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 2, № 4 (Nov., 1977), p. 399–407.
- 132 Volden, Craig; Wiseman, Alan E. Legislative Effectiveness in Congress / The Ohio State University, March 2009, p. 1–2.
- 133 Jos'e Antonio Cheibub; Adam Przeworski; Sebastian Saiegh. Government Coalitions and Legislative Electiveness Under Presidentialism and Parliamentarism / April 22, 2002, p. 14.

- ¹³⁴ <http://asozd.duma.gov.ru/addwork/stat.nsf/ViewFed/C90387C97C097E92C32579300080CD9E?OpenDocument>.
- ¹³⁵ См., напр.: Remington. Thomas F. The Russian Federal Assembly, 1994–2004 // *Journal of Legislative Studies*. 13:1, 2007.
- ¹³⁶ Ногин В.Д. Принятие решений в многокритериальной среде: количественный подход. — М.: ФИЗМАТЛИТ, 2005. — С. 29.
- ¹³⁷ Экономический словарь / Отв. ред. А.И. Архипов. — М.: Проспект, 2009.
- ¹³⁸ Иеринг Р. Дух римского права на различных ступенях его развития. — СПб., 1875. — С. 34.
- ¹³⁹ Корнелий Тацит. Сочинение в двух томах. Том I. Анналы. Малые произведения. — Книга III. 27. — Л.: Наука, 1970. — С. 93.
- ¹⁴⁰ <http://databank.worldbank.org/>
- ¹⁴¹ Данные АСОЗД.
- ¹⁴² Право и правоприменение в России: междисциплинарные исследования / Под ред. В.В. Волкова; Примаков Д., Дмитриева А. Стабильность законодательства и законодательная политика в постсоветских и постсоциалистических странах. — М.: Статут, 2011. — С. 78.
- 5. Трансформация законотворчества:
государственная дума третьего
и четвертого созывов (1999-2007)*
- ¹⁴³ См., напр.: Гаджимагомедов Г.А., Ивлиев Г.П. Участие Правительства Российской Федерации в законодательной деятельности: научное издание. — М.: Норма, 2008; Правительство Российской Федерации / Под ред. Т.Я. Хабриевой. — М.: Норма, 2005.
- ¹⁴⁴ Шувалов И.И. Правительство Российской Федерации в законотворческом процессе, с. 57.
- ¹⁴⁵ Юридический словарь / Н.А. Жильцов, Д.А. Липинский, Р.Л. Хачатуров, О.И. Чердаков; Междунар. юрид. ин-т при М-ве юстиции Рос. Федерации. — М.: МЮИ, 2007.
- ¹⁴⁶ Керимов А.А. Парламентаризм в современной России: особенно-

сти становления и развития: дисс. ...канд. полит. наук. — Екатеринбург, 2006.

- 147 См.: Маслова Н.Н. Конституция Французской Республики 1958 г.: С последующими изм. и доп.. — М.: Международные отношения, 2000.
- 148 По материалам правовой базы «Консультант».
- 149 Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ; Федеральный закон от 18 мая 2005 года № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».
- 150 Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: Принят постановлением Государственной Думы от 22 января 1998 г. № 2134-П ГД // СЗ РФ. 1998. № 7. Ст. 801; № 16. Ст. 1828.
- 151 См., напр.: «Депутаты «Единой России» не смогут вносить законопроекты без предварительного одобрения фракционного экспертно-консультативного совета» // Газета.ру, 11.04.11 http://www.gazeta.ru/politics/2011/04/11_a_3581309.shtml. Такого рода ограничения неформальным образом были введены гораздо раньше — начиная с образования Консультативного совета четырех депутатских объединений: фракций «Отечество — Вся Россия» и «Единство», депутатских групп «Регионы России» и «Народный депутат» в 2001 году.
- 152 Федеральный закон от 08.05.1994 № 3-ФЗ (ред. от 25.07.2011) «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». Ст. 37, п. 1.
- 153 Данные статистики Государственной Думы
<http://www.duma.gov.ru/about/history/>
- 154 Данные статистики Государственной Думы
<http://www.duma.gov.ru/structure/leaders/>
- 155 Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: Принят постановлением Государственной Думы от 22 января 1998 г. № 2134-П ГД // СЗ РФ. 1998. № 7. Глава 4. Ст. 19, п. 2.

- 156 Официальный сайт комитета: <http://www.komitet2-12.km.duma.gov.ru/site.xp/051053049.html>
- 157 Интервью программе Dura Lex радиостанции «Эхо Москвы», 26.11.2011. <http://www.echo.msk.ru/programs/lex/833169-echo/#element-text>
- 158 Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ, с последующими изменениями.
- 159 Использованы данные Института экономики переходного периода (<http://www.iep.ru/files/text/trends/10-11.pdf>). Прочерк означает, что секретные расходы отсутствуют или их невозможно определить из-за изменения структуры классификации статей бюджета.
- 160 Mueller, Dennis C. Public Choice III. — Cambridge University Press, 2003. — P. 221–222.
- 161 Боуз Д. Либертарианство: история, принципы, политика / Д. Боуз; Пер. с англ.; под ред. А.В. Куряева. — Челябинск: Социум, 2004. — С. 242.
- 162 Официальный сайт Президента РФ. Встреча с руководителями фракций Государственной Думы 30 ноября 2012 г. <http://news.kremlin.ru/news/16996>
- 163 Официальный сайт Президента РФ. Встреча с руководителями фракций Государственной Думы 30 ноября 2012 г. <http://news.kremlin.ru/news/16996>
- 164 См., напр.: Массы трудящихся над бюджетом // *Новая газета*. — 7 июня 2011.
- 165 Любимов А.П. «Нулевое чтение» законопроектов как инструмент согласования интересов // *Представительная власть — XXI век: законодательство, комментарии, проблемы*. 2005. — № 1; Гранкин И.В. От «нулевых чтений» к всенародному обсуждению законопроектов // *Государство и право*. 2007. — № 7.
- 166 Конституция Российской Федерации. Научно-практический комментарий (постатейный) / под ред. Ю.А. Дмитриева. — М.: Юстицинформ, 2007.
- 167 См., напр.: Законодательная деятельность Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва //

Издание Аналитического управления Аппарата Государственной Думы. — М., 2011.

- 168 По данным АСОЗД
- 169 Кирдина С., Кирилук И., Рубинштейн А., Толмачева И. Российская модель институциональных изменений: опыт эмпирико-статистического исследования // *Вопросы экономики*. 2010. — № 11. — С. 21–22.
- 170 Данные статистики Государственной Думы <http://www.duma.gov.ru/about/history/>
- 171 См., напр.: Remington, Thomas F. The Russian Federal Assembly, 1994–2004, *Journal of Legislative Studies*. 13:1, 2007.
- 170 См. данные статистики Государственной Думы и Информационно-аналитический бюллетень «2000–2003 гг. Государственная Дума третьего созыва (итоговый)» <http://iam.duma.gov.ru/node/1/3608>.
- 173 См., напр.: Золотарева А., Дробышевский С., Синельников С., Кадочников П. Перспективы создания стабилизационного фонда в РФ // *ИЭП Научные труды* — 2001. — № 27. — 16 февраля; Гайдар Е. Головокружение от успехов // *Экономическая политика*. — 2008. — № 3.
- 174 Смирнов К. Своя валюта ближе к телу // *Коммерсантъ*. — 2002. — № 46 (499). — 25 ноября.
- 175 См., напр.: Анохин К. Трудовой кодекс запретил забастовки // *Коммерсантъ*. — 2001. — № 232 (2362). — 20 декабря.
- 176 ФЗ «О Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений» от 01.05.99 № 92-ФЗ // СЗ РФ 03.05.1999, № 18, ст. 2218.
- 177 Жилищный кодекс РФ от 29.12.2004 № 188-ФЗ.
- 178 www.urbanecomomics.ru
- 179 Граник И. Коммунальные тарифы пугают инвесторов // *Коммерсантъ*. — 2005. — № 222 (3306). — 25 ноября.
- 180 Госдума признала законной регистрацию второй «Родины» 8 июля 2005 года. http://big.newsru.com/russia/08jul2005/baburin_rodina.html

- ¹⁸¹ Выступление Б.В. Грызлова в Государственной думе Федерального собрания Российской Федерации по итогам четвертого созыва // «Представительная власть — XXI век: законодательство, комментарии, проблемы». — 2007. — № 6 (79).
- ¹⁸² ФЗ РФ от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»» // *Российская газета* — Спецвыпуск. — 2004. — № 3565. — 31 августа.
- ¹⁸³ См., напр.: Ирина Петракова, Вадим Бисеров (Пермь). Льготники сожгли Путина // *Газета.ру*, 28.02.05// http://www.gazeta.ru/2005/02/28/oa_149600.shtml
- ¹⁸⁴ Изменения от 29.11.2004 № 141-ФЗ, от 21.12.2004 № 172-ФЗ, от 29.12.2004 № 189-ФЗ, от 29.12.2004 № 199-ФЗ, от 30.12.2004 № 211-ФЗ, от 01.04.2005 № 27-ФЗ, от 09.05.2005 № 45-ФЗ, от 30.06.2005 № 76-ФЗ, от 18.07.2005 № 90-ФЗ, от 27.09.2005 № 123-ФЗ, от 31.12.2005 № 199-ФЗ (ред. 29.12.2006), от 10.01.2006 № 16-ФЗ, от 06.03.2006 № 35-ФЗ, от 13.03.2006 № 38-ФЗ, от 03.06.2006 № 73-ФЗ, от 06.07.2006 № 104-ФЗ, от 16.10.2006 № 160-ФЗ, от 25.10.2006 № 172-ФЗ, от 03.11.2006 № 175-ФЗ, от 04.11.2006 № 188-ФЗ, от 18.12.2006 № 231-ФЗ, от 18.12.2006 № 232-ФЗ, от 29.12.2006 № 258-ФЗ, от 20.04.2007 № 54-ФЗ, от 20.04.2007 № 56-ФЗ, от 26.06.2007 № 118-ФЗ, от 21.07.2007 № 191-ФЗ, от 02.10.2007 № 229-ФЗ, от 18.10.2007 № 230-ФЗ, от 08.11.2007 № 258-ФЗ, от 01.12.2007 № 305-ФЗ, от 01.12.2007 № 311-ФЗ, от 24.04.2008 № 49-ФЗ, от 13.05.2008 № 66-ФЗ, от 18.07.2008 № 120-ФЗ, от 22.07.2008 № 141-ФЗ, от 25.12.2008 № 281-ФЗ, от 25.12.2008 № 287-ФЗ, от 30.12.2008 № 313-ФЗ, от 09.02.2009 № 14-ФЗ, от 24.07.2009 № 213-ФЗ, от 10.11.2009 № 260-ФЗ, от 17.12.2009 № 315-ФЗ, от 21.12.2009 № 334-ФЗ, от 27.12.2009 № 364-ФЗ, от 27.12.2009 № 365-ФЗ, от 12.04.2010 № 61-ФЗ, от 08.05.2010 № 83-ФЗ, от 19.05.2010 № 89-ФЗ, от 22.07.2010 № 159-ФЗ, от 08.11.2010 № 293-ФЗ, от 08.12.2010 № 342-ФЗ, от 10.12.2010 № 356-ФЗ, от 28.12.2010 № 405-ФЗ, от 07.02.2011 № 3-ФЗ, от 14.06.2011 № 142-ФЗ, от 18.07.2011 № 242-

- ФЗ, от 19.07.2011 № 245-ФЗ, от 19.07.2011 № 248-ФЗ, от 21.11.2011 № 323-ФЗ, от 21.11.2011 № 331-ФЗ, от 30.11.2011 № 361-ФЗ, от 08.12.2011 № 423-ФЗ.
- 185 Определение от 11.07.2006 № 353-О, Постановление от 31.01.2008 № 2-П.
- 186 Федеральный закон от 29.12.2006 № 244-ФЗ (ред. от 18.07.2011, с изм. от 21.11.2011) «О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» (с изм. и доп., вступающими в силу с 01.01.2012) // СР РФ, 01.01.2007, № 1 (1 ч.), ст. 7.
- 187 Борисов А.Н. Комментарий к Федеральному закону от 29 декабря 2006 года № 244-ФЗ «О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации»: (постатейный) / А.Н. Борисов. — М.: Юстиц-информ, 2009. — 174 с.
- 188 Дело о подпольных подмосковных казино // *Коммерсантъ*. — 2011. — № 236 (4777). — 16 декабря.
- 189 Артемьев М. Игорный бизнес: Сколько стоит запрет // *Ведомости*. — 2011. — № 123 (2889). — 7 июля.
- 190 Федеральный закон от 29.04.2008 № 57-ФЗ (ред. от 16.11.2011) «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства» // СЗ РФ 05.05.2008, № 18, ст. 1940.
- 191 Федеральный закон от 29.04.2008 № 58-ФЗ (ред. от 30.11.2011) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства» // СЗ РФ 05.05.2008, № 18, ст. 1941.
- 19 Kolmakov Sergey, Marshall Blake, Schulmann Catherine. Foreign Investments in Russian Strategic Industries. // *Policy Matters*, April 2008, p. 2–3.

- ¹⁹³ Постановление Правительства РФ от 06.07.2008 № 510 «О Правительственной комиссии по контролю за осуществлением иностранных инвестиций в Российской Федерации» // СЗ РФ 14.07.2008, № 28, ст. 3382.
- ¹⁹⁴ Знаменитая фраза Грызлова была сказана на заседании Госдумы 29 декабря 2003 года. Ср.: слова Сталина из Тезисов «Об оппозиционном блоке в ВКП(б)». Тезисы были написаны Сталиным по поручению Политбюро ЦК ВКП(б) в октябре 1926 года к XV Всесоюзной конференции ВКП(б). «Считая необходимым свободное обсуждение вопросов разногласий в теоретических журналах нашей партии... конференция напоминает вместе с тем слова Ленина о том, что **наша партия является не дискуссионным клубом, а боевой организацией пролетариата.** ...При этом во всех случаях всесоюзная дискуссия может начинаться лишь после соответствующего решения ЦК». (И.В. Сталин. Сочинения. Том 8. — М.: ОГИЗ, 1948. — С. 226–227.) — *Прим. ред.*
- ¹⁹⁵ Манхейм К. Идеология и утопия; Диагноз нашего времени. М.: Юристь, 1994.
- ¹⁹⁶ См., напр.: «Депутаты больше не должны вносить налоговые законопроекты и поправки к ним, а в пояснительных записках должны быть четко указаны смысл и цель предлагаемых норм». // *Право.ру* 13 февр. 2014 (<http://pravo.ru/review/view/101721/>).
- ¹⁹⁷ Стенограмма лекции «Развитие правовой системы в Российской Федерации», 26 февр. 2014 г. С. 6.

*б. Реанимация парламентаризма:
сотворение суррогатов (2005–2014)*

- ¹⁹⁸ ФЗ РФ от 22 авг. 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон ‘Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации’ и ‘Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации’» // *Российская газета* — Спецвыпуск. — 2004. — № 3565. 31 августа.

- 199 ФЗ РФ от 04.04.2005 № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 11.04.2005. № 15. Ст. 1277.
- 200 ФЗ РФ от 04.04.2005 № 32-ФЗ. Ст. 19.
- 201 Официальный сайт Общественной палаты (<http://www.oprf.ru/expert/views/>).
- 202 <http://zakon.fom.ru/>
- 203 Программа Dura Lex 06.08.2011, радиостанция «Эхо Москвы» // <http://echo.msk.ru/programs/lex/799069-echo/06.08.2011>
- 204 Там же.
- 205 [http://asozd.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=626038-5](http://asozd.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=626038-5)
- 206 Конституция Российской Федерации. Ст. 104.1. — М.: Эксмо, 2007.
- 207 <http://veche.duma.gov.ru/pages/o-proekte>
- 208 <http://portal.parlament.gov.ru>
- 209 <http://portal.parlament.gov.ru/info/about/>
- 210 Там же.
- 211 <http://www.finmarket.ru/news/3823271>
- 212 <http://base.garant.ru/70326884/>
- 213 <https://www.roi.ru/page/about/>
- 214 Данные на 10.02.2014.
- 215 <https://petitions.whitehouse.gov/>
- 216 Российская газета. Федеральный выпуск. 2012. № 5873. 31 авг.
- 217 <http://regulation.gov.ru/about.html>
- 218 Доклад экспертов Открытого правительства — директора центра оценки регулирующего воздействия ВШЭ Даниила Цыганкова и главы информационно-консультационного центра «Бизнес-Тезаурус» Олега Шестоперова; заседание Открытого правительства 28.01.2014.
- 219 Стенограмма лекции «Развитие правовой системы в Российской Федерации», 26 февр. 2014 г. С. 4.

Заключение

²²⁰ См., напр.: Волков Л., Крашенинников Ф. Облачная демократия. — Екатеринбург, 2011. — С. 17.

Библиография

Нормативно-правовые акты

- Бюджетный кодекс РФ от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 27.06.2011) // СЗ РФ. — 03.08.1998. — № 31. — Ст. 3823.
- Жилищный кодекс РФ от 29.12.2004 № 188-ФЗ // СЗ РФ. — 03.01.2005. — № 1 (часть 1). — Ст. 14.
- Конституция РФ. Научно-практический комментарий (постатейный) / Под ред. Ю.А. Дмитриева. — М.: Юстицинформ, 2007.
- Конституция РФ: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. — Государственное учреждение — Издательство «Юридическая литература» Администрации Президента Российской Федерации, 2014 г. — 64 с.
- Основные требования к концепции и разработке проектов федеральных законов: Утверждены постановлением Правительства РФ от 2 августа 2001 г. № 576 // СЗ РФ. — 2001. — № 32. — Ст. 3335; 2004. — № 35. — Ст. 3636; 2006. — № 6. — Ст. 714.
- Положение о Комиссии Правительства РФ по законопроектной деятельности: Утверждено постановлением Правительства РФ от 2 июня 2004 г. № 264 // СЗ РФ. 2004. № 23. Ст. 2317; № 47. Ст. 4666; 2005. № 34. Ст. 3507.
- Постановление Конституционного Суда РФ от 27 ноября 2006 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности пункта 100 Регламента Правительства РФ» // СЗ РФ. — 2006. — № 50. — Ст. 5371.
- Постановление Правительства РФ от 1 февраля 2000 г. № 94 «О пол-

- номочных представителей Правительства РФ в палатах Федерального Собрания РФ» // СЗ РФ. — 2000. — № 6. — Ст. 774; № 23. — Ст. 2435; 2005. — № 34. — Ст. 3507.
- Постановление Правительства РФ от 13 августа 2005 г. № 513 «О введении в федеральных министерствах, руководство которыми осуществляет Правительство РФ, должности статс-секретаря — заместителя федерального министра» // СЗ РФ. — 2005. — № 34. — Ст. 3506.
- Постановление Правительства РФ от 13 августа 2005 г. № 514 «Об особенностях статуса и Типовом регламенте статс-секретарей — заместителей руководителей федеральных органов власти» // СЗ РФ. — 2005. — № 34. — Ст. 3507.
- Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2000 г. № 347 «О совершенствовании законопроектной деятельности Правительства РФ» // СЗ РФ. — 2000. — № 17. — Ст. 1877; 2001. — № 32. — Ст. 3335; 2004. — № 35. — Ст. 3636.
- Постановление Правительства РФ от 30 апреля 2009 г. № 389 «О мерах по совершенствованию законопроектной деятельности Правительства РФ» // СЗ РФ. — 11.05.2009. — № 19. — Ст. 2346.
- Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 16 марта 2007 г. № 92-СФ «О докладе Совета Федерации Федерального Собрания РФ 2006 года «О состоянии законодательства в РФ» // Справочная система «Гарант».
- Регламент Государственной Думы Федерального Собрания РФ: Принят постановлением Государственной Думы от 22 января 1998 г. № 2134-II ГД // СЗ РФ. 1998.
- Регламент Правительства РФ: Утвержден постановлением Правительства РФ от 1 июня 2004 г. № 260 // СЗ РФ. 2004. № 23. Ст. 2313; 2006. № 23. Ст. 2514; № 29. Ст. 3251 (с изменениями от 27 мая, 7 июля 2006 г., 31 июля 2007 г.).
- Структура федеральных органов исполнительной власти: Утверждена Указом Президента РФ от 20 мая 2004 г. № 649 // СЗ РФ. 2004.
- Указ Президента РФ от 26 июля 2005 г. № 873 «О статс-секретарях — заместителях руководителей федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. — 2005. — № 31. — Ст. 3203.

- Федеральный закон от 01.05.99 № 92-ФЗ «О Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений» // СЗ РФ. — 03.05.1999. — № 18. — Ст. 2218.
- Федеральный закон от 04.04.2005 № 32-ФЗ «Об Общественной палате РФ» (ред. от 06.12.2011) // СЗ РФ. — 11.04.2005. — № 15. — Ст. 1277.
- Федеральный закон от 08 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания РФ» // СЗ РФ (с изменениями).
- Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» (с изменениями).
- Федеральный закон от 18 мая 2005 года № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ» (с изменениями).
- Федеральный закон от 29.04.2008 № 57-ФЗ (ред. от 16.11.2011) «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства» // СЗ РФ. — 05.05.2008. — № 18. — Ст. 1940.
- Федеральный закон от 29.04.2008 № 58-ФЗ (ред. от 30.11.2011) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов РФ в связи с принятием Федерального закона «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства» // СЗ РФ. — 05.05.2008. — № 18. — Ст. 1941.
- Федеральный закон от 29.12.2006 № 244-ФЗ (ред. от 18.07.2011, с изм. от 21.11.2011) «О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр и о внесении изменений в некоторые законодательные акты РФ» (с изм. и доп., вступающими в силу с 01.01.2012) // СЗ РФ. — 01.01.2007. — № 1 (1 ч.). — Ст. 7.
- Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве РФ» (с изменениями от 31 декабря 1997 г.; 19

июня, 3 ноября 2004 г.; 1 июня 2005 г.; 30 января, 2 марта 2007 г.)
// СЗ РФ.

*Учебно-методические, научные,
публицистические работы*

- Абрамова, А.И. Законодательный процесс в РФ. Проблемы и перспективы: науч.-практ. пособие /А.И. Абрамова; Ин-т законодательства и сравн. правоведения при Правительстве Рос. Федерации. — М.: Юристъ, 2005. — 139 с. (Res Cottidiana).
- Августин, Аврелий. О свободе воли (De libero arbitrio). — М.: Директ-Медиа, 2009. — 100 с.
- Айвазова, С.Г., Панов, П.В., Патрушев С.В., Хлопин, А.Д. Институционализм и политическая трансформация России. Российская ассоциация политической науки (РАПН). — М., 2005.
- Алмонд, Г., Пауэлл, Дж. и др. Сравнительная политология сегодня: Мировой обзор: Учебное пособие /Г. Алмонд, Дж. Пауэлл и др. — М.: Аспект Пресс, 2002.
- Аристотель. Риторика. Поэтика /Аристотель. Пер. с древнегреч. Цыбенко О.П., Аппельрота В.Г.; Под ред. Сычева О.А. и Пешкова И.В., Петровского Ф.А. — М.: Лабиринт, 2000. — 224 с.
- Аристотель. Сочинения: В 4 т. /Аристотель; АН СССР. Ин-т философии. Т. 4. — М.: Мысль, 1975. — (Философское наследие: Т. 90). — 1983. — 830 с.
- Баглай, М.В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для вузов. 5-е изд., изм. и доп. — М.: Норма, 2005. — 784 с.
- Бах С. Законодательный процесс в Конгрессе США: Докл. /С. Бах, Д. Шнейдер; Исслед. служба Конгресса. — [Вашингтон], 1991. — 3 с.
- Бачило, И.Л. О методологии и юридической технике законотворчества /И.Л. Бачило //Государство и право. — 2006. — № 6.
- Бентам, И. Введение в основания нравственности и законодательства /И. Бентам. — М.: РОССПЭН, 1998. — 415 с. (История политической мысли).

- Благовещенский, Н. Измерение политического пространства Государственной Думы и анализ позиций депутатов по результатам голосований /Н. Благовещенский // Законотворчество Государственной Думы через призму общественных интересов: Итоги 2004 года. — М., 2005.
- Боуз, Д. Либертарианство: история, принципы, политика /Д. Боуз; Пер. с англ. под ред. А.В. Куряева. — Челябинск: Социум, 2004. — 391 с.
- Бурдые, П. Политическое представление; элементы теории политического поля / Бурдые П. Социология политики. — М., 1993.
- Гаджимагомедов, Г.А., Ивлиев, Г.П. Участие Правительства РФ в законодательной деятельности: научное издание / Г.А. Гаджимагомедов, Г.П. Ивлиев. — М.: Норма, 2008. — 222 с.
- Газета «Ведомости», 1999–2014 гг.
- Газета «Коммерсантъ», 1999–2014 гг.
- Гайдар, Е.Т. Головокружение от успехов /Е.Т. Гайдар // Экономическая политика. — 2008. — № 3.
- Гаман-Голутвина, О.В. Политическая элита — определение основных понятий /О.В. Гаман-Голутвина // Полис. — 2000. — № 3.
- Гегель, Г.В.Ф. Политические произведения /Г.В.Ф. Гегель. — М.: Наука, 1978.
- Гегель, Г.В.Ф. Философия права: [пер. с нем.] /Г.В.Ф. Гегель; [предисл. В.С. Соловьева; примеч. В.С. Нерсесянца]. — М.: Мир книги, 2009.
- Глотов, С.А. Законотворчество в современной России: некоторые проблемы и перспективы развития /С.А. Глотов // Представительная власть — XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. — 2006. — № 3.
- Гранкин, И.В. Законотворчество. Как написать закон и проверить его качество: методические рекомендации /И.В. Гранкин. — М.: Консалтбанкир, 2009. — 71 с.
- Гранкин, И.В. От «нулевых чтений» к всенародному обсуждению законопроектов /И.В. Гранкин // Государство и право. — 2007. — № 7.

- Григор, Г. Войны интересов в Госдуме // Ведомости. — 2002. — 11 марта.
- Гроций, Г. О праве войны и мира. Три книги, в которых объясняется естественное право и право народов, а также принципы публично-го права: пер. с лат. Г. Гроций /Под ред. С.Б. Крылова; пер. А.Л. Сакетти. — М., 1956.
- Даль, Р.А. Полиархия, плюрализм и пространство /Р.А. Даль // Вопросы философии. — 1994. — № 3.
- Демократия или профессионализм законотворчества /Тюренкова О.Л. // Пробелы в российском законодательстве — 2008. — № 2.
- Драма российского закона / Тихомиров Ю.А., Казимирчук В.П., Медведев Н.П. и др.; Отв. ред. В.П. Казимирчук.; Ин-т государства и права РАН. — М.: Юрид. кн., 1996. — 144 с. (Конфликт закона и общества).
- Жильсон, Э. Томизм: введение в философию св. Фомы Аквинского /Э.Жильсон; Сост. Гальцева Р.А. 6-е изд., перераб. — Т. 1. — М., 2000. — 495 с.
- Журнал «Коммерсантъ-Власть». 1999–2014 гг.
- Законодательная техника /Под ред. Керимова Д.А. — Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1965. — 142 с.
- Законодательный процесс в США: федеральный уровень: Сб. науч. тр. /Отв. ред.: Л.Л. Любимов, Г.Г. Бовт; АН СССР. Ин-т мировой экономики и междунар. отношений. — М., 1990. — 98 с.
- Законодательный процесс: Понятие. Институты. Стадии: Науч.-практ. пособие /Отв. ред. Р.Ф. Васильев. — М.: Юриспруденция, 2000. — 318 с.
- Законотворчество в Канаде: Пер. с англ. / Отв. ред. С.В. Кабышев. — М.: Формула права, 2006. — 233 с.
- Законотворчество в РФ: Науч.-практ. и учеб. пособие / Под ред. А.С. Пиголкина; Ин-т законодательства и сравнит. правоведения при Правительстве Рос. Федерации. — М.: Формула права, 2000. — 605 с.
- Иеринг, Р. Дух римского права на различных ступенях его развития /Р. Иеринг. — СПб., 1875.

- Как готовить законы: Науч.-практ. пособие /Ред.: Тихомиров Ю.А., Пиголкин А.С., Рахманина Т.Н.; Редкол.: Тихомиров Ю.А. и др. — М.: Известия, 1993. — 59 с.
- Камаев, Н.В. Критика «философии интереса» политико-философской школы И. Бенгама Дж. Ст. Миллем /Н.В.Камаев // Гуманитарные науки и образование. — 2010. — № 3.
- Кант, И. Метафизика нравов в двух частях // Кант И. Критика практического разума. — СПб., 1995.
- Карпов, Н.Н. Законодательный процесс в РФ /Н.Н. Карпов. — М.: ЮНИТИ: Закон и право, 2008. — 230 с.
- Керимов, Д.А. Законотворчество /Д.А. Керимов // Право и образование. — 2001. — № 3. — С. 68–73.
- Ковачев, Д.А. Законодательный процесс в европейских социалистических государствах /Д.А. Ковачев; ВНИИ совет. законодательства. — М.: Юрид. лит., 1966. — 135 с.
- Конституционное (государственное право) зарубежных стран: В 4 т. Т. 1–2. Часть общая: Учебник /Отв. ред. проф. Б.А. Страшун, 2000.
- Кордонский, С.Г. Государство, гражданское общество и коррупция /С.Г. Кордонский // Отечественные записки. — 2005. — № 6 (26).
- Косопкин, А.С. Психология парламентского законотворчества: К столетию российского парламентаризма /А.С. Косопкин. — М.: Наука, 2006. — 180 с.
- Котелевская, И.А. Взаимодействие властей в законотворчестве: разногласия и поиски компромисса /И.А. Котелевская //Проблемы парламентского права России. Центр конституционных исследований Московского общественного научного фонда, 1996.
- Красинский, В.В. Качество российских законов /В.В. Красинский // Право и политика. — 2005. — № 5.
- Краснов, Ю.К. Законодательный процесс в Государственной Думе: пути совершенствования: научное издание /Ю.К. Краснов; Гос. Дума Федер. Собр. Рос. Федерации, Информ.-аналит. упр. — М., 2004. — 190 с.

- Кулаков, В. И числом, и умением: Как повысить эффективность законотворческой работы /В. Кулаков // Российская Федерация сегодня. — 2010. — № 2.
- Кулаков, В.Ф. Законотворческая деятельность как системный процесс: [О деятельности Комис. Совета Федерации по контролю за обеспечением деятельности Совета Федерации] /В.Ф. Кулаков // Вестник Совета Федерации. — 2005. — № 8.
- Лапаева, В.В. Методология изучения эффективности действия законодательства в процессе правового мониторинга /В.В. Лапаева //Законодательство и экономика. — 2008. — № 10.
- Левинсон, Л. Дума в «сером»: о содержательных итогах законодательного процесса /Л. Левинсон // Законотворчество Государственной Думы через призму общественных интересов: Итоги 2004 года. — М., 2005.
- Любимов, А.П. «Нулевое чтение» законопроектов как инструмент согласования интересов /А.П. Любимов // Представительная власть — XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. — 2005. — № 1.
- Максимова, О.Д. Законотворчество в Советской России в 1917–1922 годах: научное издание /О.Д. Максимова; Моск. гос. ун-т им. М.В. Ломоносова. — М.: Зерцало-М, 2011. — 398 с. (Монография).
- Манхейм, К. Идеология и утопия /К. Манхейм //Диагноз нашего времени. — М., 1994.
- Мизес, Л. Человеческая деятельность: трактат по экономической теории /Л. Мизес; Пер. с англ. А.В. Куряев. — М.: Экономика, 2000. — 876 с.
- Мизулин, М.Ю. Политология права: исходные основания и принципы /Публичное пространство, гражданское общество и власть: опыт развития и взаимодействия /М.Ю. Мизулин / Редкол.: А.Ю. Сунгуров (отв. ред.) и др. — М.: Российская ассоциация политической науки; РОССПЭН, 2008. — 422 с.
- Милль, Дж.С. Представительное правление /Дж.С. Милль; Пер. с посл. фр. изд. К.И. Дебу. — М.: Слово, 1907. — 322 с.

- Михайлова, Н., Парамонов, А. Итоги законодательной деятельности Государственной Думы третьего созыва /Н. Михайлова, А. Парамонов // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. — 2004. — № 1.
- Мицкевич, А.В. Система права и законодательства: развитие научных представлений и законотворчества /А.В. Мицкевич // Проблемы современного гражданского права: Сб. ст. — М., 2000.
- Мишин, А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник /А.А. Мишин. — М., 1996.
- Монтень, М. Опыты /М. Монтень: В 3 кн. / Отв. ред. Кондратов С.А. — Т. 1: Кн. 1, 2. — М.: Терра, 1996. — 719 с.
- Монтескье, Ш.Л. Избранные произведения /Ш.Л. Монтескье: Общ. ред. и вступ. ст. М.П. Баскина. — М.: Гослитиздат, 1955.
- Мухаметшин, Ф.М. Законодательный процесс в системе органов государственной власти РФ: Учеб. пособие / Ф.М. Мухаметшин. — М.: Дипломат. акад. МИД РФ, 2003. — 344 с.
- Наумова, М.Д. Либеральные ценности в контексте анализа английского либерализма XIX в. /М.Д. Наумов // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. — Тамбов // Грамота. — 2009. — № 3 (4).
- Национальное собрание во Франции: его состав и роль в системе верховной власти: Пер. — М.: Фр. орг. техн. сотрудничества, Посольство Франции в Москве, 1993. — 55 с. (Российско-французская серия; № 18).
- Неволин, К.А. Энциклопедия законовения /К.А. Неволин; Подгот.: Д.И. Луковская, С.С. Гречишкин, Ю.В. Ячменев; С.-Петербург. гос. ун-т., Юрид. и спец. юрид. фак., Журн. Правоведение. — СПб., 1997. — 399 с. (Из истории отечественного правоведения).
- Немецкая классическая философия /Сост., вступ. ст. и коммент. В. Шкоды. — Т. 1: Право и Свобода: И. Кант, Г. Гегель, Ф. Шеллинг. — М.: Эксмо-Пресс, 2000. — 782 с.
- Нерсесянц, В.С. Философия права /В.С. Нерсесянц: Учебник для вузов. — М.: Издательская группа ИНФРА-М-НОРМА, 1997. — 652 с.

- Нисневич, Ю.А. Информационно-коммуникационная стабилизация политической системы /Ю.А. Нисневич // Вестник Российского университета дружбы народов. — Серия: Политология. — 2006. — № 1 (6).
- Новая философская энциклопедия: В 4 т. /Под ред. В.С. Стёпина. — М.: Мысль, 2001.
- Ногин, В.Д. Принятие решений в многокритериальной среде: количественный подход /В.Д. Ногин. — М.: ФИЗМАТЛИТ, 2005. — 176 с.
- Оньков, Т.В. О естественном праве и правотворчестве /Т.В. Оньков // Право: история, теория, практика: Сб. ст. и материалов. Вып. 5. — Брянск, 2001.
- Организация законопроектной работы в системе федеральных органов исполнительной власти / Под ред. Т.Я. Хабриевой. — М.: Юристь, 2006.
- Остин, Дж. Определение области юриспруденции /Дж. Остин //Антология мировой правовой мысли. Т. 3. — М., 1999.
- Очерки парламентского права: зарубежный опыт: [Сб. ст.] /Под ред. Б.Н. Топорнина; РАН, Ин-т гос-ва и права. — М., 1993. — XII, 179 с.
- Павлушкин, А. Правительство России и органы власти субъектов Федерации в федеральном законотворческом процессе /А. Павлушкин // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. — 2003. — № 3.
- Парламентаризм в России и Германии: история и современность /Под ред. Я.А. Пляйса, О.В. Гаман-Голутвиной. — М.: РОССПЭН, 2006. — 582 с.
- Парламентское право России: Учеб. пособие /Под ред. Т.Я. Хабриевой. 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Юристь, 2003. — 655 с.
- Патрушев, С. В. Институциональная политология: Четверть века спустя //С.В. Патрушев. Политическая наука: статьи, рефераты, обзоры, переводы /Гл. ред. Ю.С. Пивоваров. — М., 2009. — № 3.
- Перегудов, С.П. Группы интересов и российское государство /С.П. Перегудов, Н.Ю. Лапина, И.С. Семенов. — М.: Эдиториал УРСС, 1999. — 352 с.

- Поленина, С.В. Законотворчество в РФ / С.В. Поленина; РАН. Ин-т государства и права. — М.: Ин-т государства РАН, 1996. — 145 с.
- Поленина, С.В. Качество закона и эффективность законодательства /С.В. Поленина; Под ред. Я.А. Куника; Ин-т государства и права РАН. — М., 1993. — 56 с.
- Поленина, С.В. Общая теория права об оптимизации количественных и качественных параметров законов /С.В. Поленина // Правовая политика и правовая жизнь. — 2002. — № 1.
- Политология: Учеб. пособие /Под ред. В.С. Комаровского. — М.: РАГС, 2006. — 598 с. (Учебный курс).
- Пособие по законотворчеству: канадский опыт для России: методические рекомендации /Под ред. С.В. Кабышева. — М., 2009. — 99 с.
- Правительство РФ /Под ред. Т.Я. Хабриевой. — М.: Норма, 2005. — 608 с.
- Правовая теория Ж.-Ж. Руссо (часть вторая). Т. 2 / Батиев Л.В. // Юридический вестник Ростовского государственного экономического университета — 2005. — № 34.
- Представительная власть — XXI век: законодательство, комментарии, проблемы, 2000–2011. Материалы издания.
- Программа политического содействия Европейского Союза: политическое содействие процессу законотворчества в Государственной Думе РФ: Программа действий для России в 2001 г.: Пер. с англ. — Б.м., Б.г. — 13 с.
- Ремингтон, Т. Федеральное Собрание РФ (1994–2004) // Сравнительное конституционное обозрение. — 2005. — № 4.
- Римский, В. Результаты количественного экспертного оценивания законопроектов, принятых Государственной Думой в 2004 году /В. Римский // Законотворчество Государственной Думы через призму общественных интересов: Итоги 2004 года. — М., 2005.
- Руссо, Жан-Жак. Об общественном договоре: Трактаты / Жан-Жак Руссо; Пер. с фр.: Хаютина А., Алексеева-Попова В. — М.: Терра, 2000.
- Современный парламент: теория, мировой опыт, российская практика /Под ред. О.Н. Булакова. — М.: Эксмо, 2005. — 320 с.

- Соколова, А.В. Количественные методы оценки влияния участников при принятии коллективных решений /А.В. Соколова // Политика: Анализ. Хроника. Прогноз. — 2008. — № 4 (51).
- Тимофеева, Л.Н. «Партия власти» в России как политический медиатор /Л.Н. Тимофеева // Становление многопартийности в РФ // Социология власти: Вестник Социологического центра РАГС. — 2006. — № 1.
- Тихомиров, Ю.А. Эффективность закона: от цели к результату /Ю.А. Тихомиров //Журнал российского права. — 2009. — № 4.
- Философы двадцатого века / Науч. ред. А.М. Руткевич, И.С. Вдовина. Кн. 1. — М.: Искусство—XXI век, 2004.
- Холодковский, К.Г. Бюрократическая дума /К.Г. Холодковский // Полис. — 2004. — № 1.
- Чайка, Ю.Я. Организация законопроектной деятельности и ведомственного нормотворчества /Ю.Я. Чайка // Бюллетень Министерства юстиции РФ. — 2005. — № 7.
- Шейнис, В.Л. Превращения избирательной системы в России // Общественные науки и современность. — 2008. № 6. — С. 39–52.
- Шейнис, В.Л. Конституция 1993 года и российская политическая система // Российская история. 2008. — № 6. — С. 3–28.
- Шейнис, В.Л. Движение по спирали: превращения российского парламента // Общественные науки и современность. 2004. — № 5. — С. 43–52.
- Шохин, А.Н. Шестая Государственная Дума: законотворчество и политика / А.Н. Шохин. — М., 1999. — 183 с.
- Шувалов, И.И. Взаимодействие Правительства РФ с другими участниками законотворческого процесса /И.И. Шувалов // Журнал российского права. — 2004. — № 6.
- Шувалов, И.И. Правительство РФ в законотворческом процессе. — М.: Норма, 2004. — 144 с.
- Шувалов, И.И. Проблема эффективности правотворчества в свете современной политико-правовой теории управления обществом /И.И. Шувалов // Журнал российского права. — 2005. — № 4.

- Доклад Совета Федерации Федерального Собрания РФ 2007 года «О состоянии законодательства в РФ» /Под общ. ред. С.М. Миронова, Г.Э. Бурбулиса. — М.: Совет Федерации, 2008. — 672 с.
- Законодательный процесс: Роль и статус аппарата парламента: Круглый стол, г. Москва, 25–27 марта 1998 г. — М., 1998. — 37 с., табл. (Программа российско-британского парламентского сотрудничества).
- Законодательство России в XXI веке: По материалам науч.-практ. конф., г. Москва, 17 окт. 2000 г. — М.: Городец-издат, 2002. — 317 с.
- Законотворчество Государственной Думы через призму общественных интересов: Итоги 2004 года /Под ред. В.М. Гефтера и др.; Центр развития демократии и прав человека и др. — М.: Аспект Пресс, 2005. — 77 с.
- Законотворчество Государственной Думы через призму общественных интересов: Итоги 2005 года / Центр развития демократии и прав человека, Фонд Индем. — М.: Аспект Пресс, 2006. — 51 с.
- Законотворчество думских фракций, 1906–1917 гг.: Док. и материалы: К 100-летию с начала деятельности Гос. Думы в России /Под общ. ред. П.А. Пожигайло; Фонд изучения наследия П.А. Столыпина. — М.: РОССПЭН, 2006. — 766 с.
- Информационно-аналитическая записка «Избирательные системы зарубежных стран: сравнительный анализ» // Материалы Фонда развития парламентаризма в России. — М, 2004.
- Исаков В.Б. Теоретические подходы к понятию эффективности закона // Оценка законов и эффективности их принятия. Материалы Международного семинара, 16–17 декабря 2002 года, г. Рязань. — М.: Издание Государственной Думы, 2003.
- Итоги законодательной деятельности в РФ и определение задач перспективного планирования законопроектной работы: науч.-практ. конф., 26 окт. 1995 г.: выступление Пред. Гос. Думы И.П. Рыбкина, докл. Пред. Совета Федерации В.Ф. Шумейко, докл. Первого зам. Пред. Гос. Думы М.А. Митюкова /Гос. Дума Федер. Собр. Рос. Федерации. — М.: Известия, 1995. — 32 с.
- Критерии качественного законотворчества: Справ. — Копенгаген, 2003. — 48 с.

Максимов, С.В. Проблемы мониторинга последствий законотворчества в России: (Тез. докл.) /С.В. Максимов; Прогнозирование последствий принятия законов в европейских парламентах, Москва, Гос. Дума, 2 марта 2005 г. // Информационно-аналитический бюллетень /Гос. Дума Федер. Собр. Рос. Федерации. — 2005. — № 3.

Оценка законов и эффективности их принятия. Материалы Международного семинара, 16–17 декабря 2002 года, г. Рязань. — М.: Издание Государственной Думы, 2003. — 152 с.

Очерки методологии законотворчества: Материалы первого конгр. Европ. ассоц. содействия законодательству, Лбея (Бельгия), 9–11 сент. 1993 г. — Baden-Baden: Nomos Verl.-Ges., 1996. — 118 с. (European Association of Legislation (EAL); № 3).

Парламент, правительство и законодательный процесс: Материалы круглого стола / Гос. Дума Федер. Собр. Рос. Федерации Брит. Совет. — Б.м., 2001 г. (Прил.: Описание законодат. процедуры Палаты общин. Палата лордов: Общ. информ. Палата лордов: законопроекты и как они становятся законами. Описание законодат. процедуры Палаты лордов. О законодат. программе парламента в Великобритании. Речь королевы при открытии парламента (20 июня 2001 г.). Отчетность правительства перед парламентом в Соедин. Королевстве: вопр. и заявления). Стеногр.

Справочник по вопросам проверки проектов законов и постановлений — рекомендации по конституционному и единообразному оформлению правовых предписаний: [Пер. с нем.] /Герм. фонд междунар. правового сотрудничества. — Бонн: Федер. вестник, 1995. — 150 с.

Российское законодательство: 20 лет развития в русле новой Конституции Российской Федерации. Отчет к 20-летию Конституции РФ, 2013.

Диссертации, авторефераты

Агеев, Г.В. Трансформация политической системы Российской Федерации в современных условиях: дис. ... канд. полит. наук: 23.00.02. /Г.В. Агеев. — М., 2009. — 150 с.

- Буратаева, А.М. Парламентская модель партийного доминирования в российской политической системе: дис. ... канд. полит. наук: 23.00.02 /А.М. Буратаева. — Волгоград, 2007 — 193 с. — РГБ ОД, 61:07-23/226.
- Евстифеев, Р.В. Политико-административные преобразования в контексте глобальных вызовов: отечественный и зарубежный опыт, проблемы и тенденции развития: автореф. дисс. ... докт. полит. наук. 23.00.02 /Р.В. Евстифеев. — Уфа, 2011.
- Зяблова, Т.Е. Социальные основы законотворчества в современной России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Спец.: 12.00.01 /Т.Е. Зяблова. Теория и история права и государства; история правовых учений; Владим. юрид. ин-т. — Владимир, 2004. — 26 с.
- Казаков, Д.В. Политический фактор в законотворчестве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук; /Д.В. Казаков [Моск. ун-т МВД России]. — М., 2010. — 25 с.
- Керимов, А.А. Парламентаризм в современной России: особенности становления и развития: дис. ... канд. полит. наук. Спец.: 23.00.02 — Политические институты, этнополитическая конфликтология, национальные и политические процессы и технологии /А.А. Керимов; Уральский государственный университет им. А.М. Горького. — Екатеринбург, 2006. — 164 с.
- Комбарова, Е.В. Конституционно-правовой механизм разрешения разногласий в системе органов публичной власти РФ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук /Комбарова Е.В.; [Сарат. гос. акад. права]. — Саратов, 2009. — 26 с.
- Кордик, Д.Н. Законодательный процесс в европейских государствах: Россия, Германия, Австрия, Швейцария (сравнительно-правовой анализ): автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Д.Н. Кордик. — М., 2007. — 26 с.
- Короткова, О.А. Экспертиза законопроектов и законодательных актов: теоретико-правовой аспект: дис. ... канд. юрид. наук. Спец.: 12.00.01 — Теория и история права и государства; история правовых учений / О.А. Короткова. — М., 2010. — 179 с.
- Котенков, А.А. Конституционно-правовые основы, практика и проблемы повышения эффективности взаимодействия Президента

- РФ с Государственной Думой Федерального Собрания РФ в законодательной сфере: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 /А.А. Котенков. — М., 1998. — 178 с.
- Минеев, Е.М. Законодательство как форма выражения государственной политики в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. полит. наук / Е.М. Минеев; [Башкир. гос. универс.]. — Уфа, 2011. — 21 с.
- Мозолев, В.В. Участие Правительства РФ в законодательном процессе: конституционно-правовые и организационные аспекты: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / В.В.Мозолев; [Место защиты: Моск. гос. юрид. акад.]. — М., 2008. — 197 с.
- Оболенцева, С.Д. Группы интересов в политике: На примере нефтяного лоббизма в Государственной Думе РФ: дис. ... канд. полит. наук: 23.00.02 /С.Д. Оболенцева. — М., 2002. — 168 с.: 61 03-23/136-2.
- Обухов, С.П. Современный российский парламентаризм: политические проблемы развития и их отражение в общественном мнении страны (1989–2005 гг.): автореф. дисс. ... докт. полит. наук /С.П. Обухов. — М., 2006.
- Петров, А.И. Законодательство как особый вид деятельности представительного органа государственной власти: автореф. дис. ... канд. юрид. наук /А.И. Петров. — Н. Новгород, 2007. — 27 с.
- Платонов, В.М. Законодательный процесс в РФ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / В.М. Платонов; Рос. ун-т дружбы народов. — М., 1999. — 22 с.
- Тороп, Ю.В. Законодательный процесс в федеративных государствах Западной Европы (Австрия, Бельгия, Германия, Швейцария): автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Ю.В. Тороп. — Екатеринбург, 2006. — 23 с.
- Троицкий, В.С. Делегированное законодательство: теория и практика: автореф. дис. ... /В.С. Троицкий; Рос. правовая акад. М-ва юстиции Рос. Федерации. — М., 2005. — 20 с.
- Шувалов, И.И. Правительство РФ в законодательном процессе: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 /И.И. Шувалов. — М., 2003. — 189 с.

Электронные ресурсы

- Волков Леонид, Крашенинников Федор. Облачная демократия. Екатеринбург, октябрь 2010 — май 2011 года <http://www.cdem.ru/>.
- Информационно-аналитические материалы Государственной Думы (<http://iam.duma.gov.ru/>).
- Доклад экспертов Центра стратегических разработок Комитету гражданских инициатив «Изменения политических настроений россиян после президентских выборов». Москва, 23 октября 2012 года. <http://www.csr.ru/images/docs/doklad%20csr.pdf>.

Англоязычные научные и научно-публицистические работы

- Alemán, E. & Calvo, E. 2010. Unified government, bill approval, and the legislative weight of the president. *Comparative Political Studies*, 43, 511–534.
- Allmark, L. 2012. More than Rubber-Stamps: The Consequences Produced by Legislatures in Non-Democratic States beyond Latent Legitimation. *The Journal of Legislative Studies*, 18, 184–202.
- Anderson James E. *Public Policymaking: An Introduction*. Wadsworth Publishing; 7 edition (January 1, 2010). 352 p.
- Andrew Buck. Network Mobilization and the Origins of the Putin Coalition/ *Journal of Communist Studies and Transition Politics* 26:4 (2010).
- Aquinas Thomas. *The Summa Theologica of St. Thomas Aquinas*, translated by the Fathers of the English Dominican Province. <http://www.sacred-texts.com/chr/aquinas/summa>.
- Arrow, Kenneth J. *Social Choice and Individual Values*. 2d ed. 1951. New York: Wiley, 1963.
- Barros, R. 2011. On the outside looking in: secrecy and the study of authoritarian regimes. <http://udes.edu.ar/files/UAHumanidades/EVENTOS/PaperBarros31111.pdf>.

- Becker, Gary S., 1985. «Public Policies, Pressure Groups, and Dead-weight Costs» *Journal of Public Economics*, 28(3), p. 329–347. Abstract and reprinted in George J. Stigler, ed., 1988, *Chicago Studies in Political Economy*, p. 85–105.
- Birkland Thomas A. *An Introduction to the Policy Process. Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*. 3rd edition. M.E. Sharpe, New York, 2011.
- Black, Duncan. *The Theory of Committees and Elections*. 1958. Boston: Kulwer, 1987.
- Brancati, D. 2014. Democratic authoritarianism: Origins and effects. *Annual Review of Political Science*, 17, 313–326.
- Buchanan, James M. (1968). *The Demand and Supply of Public Goods*. Rand McNally (2003). «Public Choice: The Origins and Development of a Research Program» Center for Study of Public Choice at George Mason University, Fairfax: Virginia, USA.
- Buchanan, James M., Tullock, Gordon. *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1962. Available online at: <http://www.econlib.org/library/Buchanan/buchCv3.html>.
- Burns Anthony. *Aristotle and Natural Law (Continuum Studies in Ancient Philosophy)*. Continuum (January 5, 2012), 208 p.
- Burns T. *Aquinas's two doctrines of natural law // Political studies*. Oxford, 2000. Vol. 48. X 5. P. 929–946.
- Calvo, E. 2007. The Responsive Legislature: Public Opinion and Law Making in a Highly Disciplined Legislature. *British Journal of Political Science*, 37, 263–280.
- Chaisty, P., Cheeseman, N. & Power, T. 2012. Rethinking the ‘presidentialism debate’: conceptualizing coalitional politics in cross-regional perspective. *Democratization*, 21, 1–23.
- Cheibub, J.A. 2007. *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*. Cambridge University Press.
- Cheibub, J.A., Gandhi, J. & Vreeland, J.R. 2010. Democracy and dictatorship revisited. *Public Choice*, 143, 67–101.

- Cheibub, J.A., Przeworski, A. & Saiegh, S. 2004. Government coalition and legislative effectiveness under parliamentarism and presidentialism. *British Journal of Political Science*, 34, 568–587.
- Collie, D. 2011. Understanding process tracing. *PS: Political Science and Politics*, 44, 823–830.
- Collier, D., Brady, H. & Seawright, J. 2010. Introduction to the second edition: A sea change in political methodology. In: Brady, H.E. & Collier, D. (eds). *Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards*. Plymouth: Rowman & Littlefield Publishers.
- Costa, R. & Kane, P. 2014. House GOP pulls border bill rather than see it defeated. Available at: <http://washingtonpost.com/blogs/post-politics/wp/2014/07/31/at-11th-hourhouse-gop-poised-to-pass-border-bill>.
- Cox, G. & McCubbins M. 2001. The institutional determinants of economic policy outcomes. In: Haggard, S. & McCubbins, M. (eds). *Presidents, parliaments, and policy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dahl Robert A. *Democracy and Its Critics* // Yale University Press // 1991. 397 p.
- Davies Jack. *Legislative Law and Process in a Nutshell*. West; 3rd edition (January 17, 2007). 346 p.
- Demeter George. *Demeter's Manual of Parliamentary Law and Procedure*. Little Brown & Co (T); Revised edition. June 1969. 375 p.
- Dery David. *Problem Definition in Policy Analysis (Studies in government and public policy)*. Univ Pr of Kansas (October 1984). 146 p.
- Desposato, S.W. 2001. Legislative politics in authoritarian Brazil. *Legislative Studies Quarterly*, 26, 287–317.
- Deutsch, Karl W. *The nerves of government; models of political communication and control*. New York, Free Press. 1966. 316 p.
- Diermeier, D. & Vlaicu, R. 2011. Executive control and legislative success. *The Review of Economic Studies*, 78, 846–871.
- Downs, Anthony. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper, 1957.

- Easton, David, *The political system, an inquiry into the state of political science*. New York, Knopf, 1953. 320 p.
- Easton, David. *A Systems Analysis of Political Life*. Chicago : University of Chicago Press, 1979. 507 p.
- Elkins, Z., Ginsburg, T. & Melton, J. 2012. *Constitutional Constraints on Executive Lawmaking*. Unpublished paper, available at: http://ucl.ac.uk/~uctqjm0/Files/melkinsburg_executivepower.pdf.
- Europe-Asia Studies 63:4 (2011). Special Issue: Russia's Authoritarian Elections.
- Fell, London A. *Origins of Legislative Sovereignty and the Legislative State*. Praeger, 1999.
- Figueiredo, A.C. & Limongi, F. 2000. Presidential power, legislative organization, and party behavior in Brazil. *Comparative Politics*, 32, 151–170.
- Fish, M.S. 2005. *Democracy derailed in Russia: The failure of open politics*. New York, NY: Cambridge University Press.
- Fritz Berolzheimer. *The World's Legal Philosophies (Modern Legal Philosophy Series, 2.)*. The Lawbook Exchange, Ltd. (May 28, 2010).
- Fry Brian R., Raadschelders Jos C. N.. *Mastering Public Administration: From Max Weber to Dwight Waldo*. 2nd edition. CQ Press Washington DC. 2008. 386 p.
- Gandhi, J. & Przeworski, A. 2006. Cooperation, co-optation, and rebellion under dictatorships. *Economics & Politics*, 18, 1–26.
- Gandhi, J. 2008. *Political institutions under dictatorship*. New York, NY: Cambridge University Press.
- Gandhi, J., Gochal, J. & Saiegh, S. Governments' legislative defeats under dictatorship. Paper presented at the annual meeting of the Midwest Political Science Association, Chicago, 2003.
- Geddes, B., Wright, K. & Frantz, E. 2014. Autocratic breakdown and regime transition. *Perspectives on Politics*, 12, 313–331.
- Gehlbach, S. & Keefer, P. 2011. Investment without democracy: ruling-party institutionalisation and credible commitment in autocracies. *Journal of Comparative Economics*, 39, 123–139.

- Gehlbach, S. & Keefer, P. 2012. Private Investment and the Institutionalization of Collective Action in Autocracies: Ruling Parties and Legislatures. *Journal of Politics*, 74, 621–635.
- Goode, J. 2010. Redefining Russia: hybrid regimes, fieldwork, and Russian politics. *Perspectives on Politics*, 8, 1055–1075.
- Goodin Robert E. The Importance of Winning Big // *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 2, № 4 (Nov., 1977), p. 399–407.
- Goodin Robert E. *The Oxford handbook of Political Institutions*. Oxford University Press. 2008. 816 p.
- Grindle, M. and Thomas, J. *Public Choices and Policy Change: The Political Economy of Reform in Developing Countries*. Baltimore: John Hopkins University Press. 1991.
- Holcombe, R.G. (1989), «The Median Voter Model in Public Choice Theory», *Public Choice* 61, 115–125.
- Ipu: International organization of Parliaments. <http://www.ipu.org/english/surveys.htm>
- Iras: International Review of Administrative sciences.
- Isani, Muzaffar Ali. (1982), *An Economic Approach to Politics in Developing Countries*. Unpublished Ph.D. Dissertation, Georgetown University, Washington, D.C.
- Jensen, N.M., Malesky, E. & Weymouth, S. 2014. Unbundling the Relationship between Authoritarian Legislatures and Political Risk. *British Journal of Political Science*, 44, 655–684.
- José Antonio Cheibub; Adam Przeworski; Sebastian Saiegh. *Government Coalitions and Legislative Effectiveness Under Presidentialism and Parliamentarism* / April 22, 2002.
- Knud Haakonssen, *Natural Law and Moral Philosophy: From Grotius to the Scottish Enlightenment* (Cambridge, 1996), 51.
- Kolmakov Sergey, Marshall Blake, Schulmann Catherine. *Foreign Investments in Russian Strategic Industries*. *Policy Matters*, April 2008. (http://www.pbnco.com/eng/files/PolicyMatters_April2008.pdf). The PBN Company, 2008.
- König Thomas, Debus Marc), Tsebelis George. *Reform Processes and*

- Policy Change: Veto Players and Decision-Making in Modern Democracies (Studies in Public Choice). Springer; 1st Edition. (June 1, 2010).
- Krastev Ivan. Paradoxes of the New Authoritarianism. *Journal of Democracy* 22 2 (2011).
- Legislative Effectiveness Standing Committee
(<http://www.ncsl.org/default.aspx?TabID=773&tabs=855,28,640#855>)
- LeLoup Lance T., Shull Steven A. *The President and Congress: Collaboration and Combat in National Policymaking*. Longman; 2 edition (July 21, 2002). 256 p.
- Levitsky St., Way LA. The Rise of Competitive Authoritarianism // *Journal of democracy*. — 2002, vol. 13, — № 2.
- Levitsky, S. & Way, L. 2010. *Competitive authoritarianism: hybrid regimes after the Cold War*. New York, NY: Cambridge University Press.
- Levy, J.S. 2008. Case studies: Types, designs, and logics of inference. *Conflict Management and Peace Science*, 25, 1–18.
- Linz, Juan J. *Totalitarian and Authoritarian Regimes/Macropolitical Theory* /Greenstein and Polsby, eds. MenJo Park, CA: Addison-Wesley Publishing Company, 1975.
- Lowi Theodore J. *The End of Liberalism: The Second Republic of the United States*, W.W. Norton & Company; 40th Anniversary Edition, 2009. 332 p.
- MacKenzie, D.W. The Use of Knowledge about Society. *Journal of Economic Behavior and Organization*. 2008.
- Magaloni, B. 2008. Credible power-sharing and the longevity of authoritarian rule. *Comparative Political Studies*, 41, 715–741.
- Malesky, E. & Schuler, P. 2010. Nodding or Needling: Analyzing Delegate Responsiveness in an Authoritarian Parliament. *American Political Science Review*, 104, 482–502.
- Mason Paul. *Mason’s Manual of Legislative Procedure*. Natl Conference of State; Updated edition (December 2000). 707 p.
- McCool D.C. *Public Policy: Theories, Models, and Concepts: An Anthology*. N. J., 1995.

- McKelvey, R.D. (1976), «Intransitivities in Multi-Dimensional Voting Models and some Implications for Agenda Control», *Journal of Economic Theory* 12(3) 472–482.
- Mikva Abner J., Lane Eric. *Legislative Process*. Aspen Publishers; 3 edition (April 17, 2009), p. 1093.
- Mommsen, M. (2012). Russia's political regime: neo-Soviet authoritarianism and patronal presidentialism. In: Stewart, S., Klein, M., Schmitz, A. & Schröder, H. (eds). *Presidents, oligarchs and bureaucrats: Forms of rule in post-Soviet space*. Farnham; Burlington, VT: Ashgate Publishing.
- Morse, Y.L. 2012. The Era of Electoral Authoritarianism. *World Politics*, 64, 161–198.
- Mueller, Dennis C. *Public Choice III*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- Nickels Ilona B., Carr Thomas P. *Congressional Parliamentary Reference Sources: An Introductory Guide*. Nova Science Publishers (February 2004). 134 p.
- Niskanen, W.A. *Bureaucracy*. In Charles K. Rowley (Ed.). *Democracy and Public Choice*. Oxford: Basil Blackwell. 1987.
- Nodle, B. 2014. *Authoritarian amendments: Executive bill change in non-democracies — evidence from the Russian Federation, 2008–2013*. Paper presented at the annual meetin of the Comparative Agendas Project, Konstanz.
- Olson, D.M. & Norton, P. 2007. Post-Communist and Post-Soviet Parliaments: Divergent Paths from Transition. *The Journal of Legislative Studies*, 13, 164–196.
- Olson, Mancur. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge: Harvard University Press, 1965.
- Ostrom, Vincent (1986), *The Theory of the Compound Republic*. Lincoln, Nebraska: University of Nebraska Press. Second edition.
- Padró i Miquel Gerard, Snyder James M., Jr. *Legislative Effectiveness and Legislative Careers*. // Massachusetts Institute of Technology, July, 2004.

- Pepinsky, T. 2014. The Institutional Turn in Comparative Authoritarianism. *British Journal of Political Science*, 44, 631–653.
- Petrone Laura. Institutionalizing Pluralism in Russia: A New Authoritarianism? *Journal of Communist Studies and Transition Politics* 27:2 (2011).
- Petrov, N., Lipman, M. & Hale, H. 2014. Three dilemmas of hybrid regime governance: Russia from Putin to Putin. *Post-Soviet Affairs*, 40, 1–26.
- Pettai, V. & Madise, Ü. 2006. The Baltic parliaments: Legislative performance from independence to EU accession. *The Journal of Legislative Studies*, 12, 291–310.
- Public Administration Review (PAR).
- Remington, Thomas F. *The Russian Parliament: Institutional Evolution in a Transitional Regime, 1989–1999*. New Haven, CT; London: Yale University Press, 2001.
- Remington, Thomas F. Lawmaking and Decree Making in the Russian Federation: Time, Space and Rules in Russian National Policy Making, (with Steven S. Smith and Moshe Haspel), *Post-Soviet Affairs* 22:3 (2006), p. 249–275.
- Remington, Thomas F. Patronage and the Party of Power: President-Parliament Relations Under Vladimir Putin. *Europe-Asia Studies*, 2008, p. 959–987.
- Remington, Thomas F. The Russian Federal Assembly, 1994–2004, *Journal of Legislative Studies*. 13:1, 2007, p. 121–141.
- Remington, Thomas F., Reuter John. Dominant Party Regimes and the Commitment Problem: the Case of United Russia. *Comparative Political Studies* 42, April 2009, p. 501–526.
- Riker, William H. *The Theory of Political Coalitions*. New Haven: Yale University Press, 1962.
- Romer, T. & Rosenthal, H. (1979) «The Elusive Median Voter», *Journal of Public Economics* 12(2) 143–170.
- Rowley, Charles K., and Friedrich Schneider, eds. *The Encyclopedia of Public Choice*. 2 vols. Boston: Kluwer, 2004.
- Ryan, J., Sokhey, A. E., Wilkenfeld, G., & Wojcik, S. 2013. Tracing the

- Legislative Process; A Network Approach. Paper prepared for the Legislative Networks in Transatlantic Perspective Workshop, Madison, 15 April.
- Saiegh, S. 2009. Political Prowess or Lady Luck? Evaluating Chief Executives' Legislative Success Rates. *Journal of Politics*, 71, 1342–56.
- Saiegh, S.N.M. 2011. *Ruling by statute: how uncertainty and vote buying shape lawmaking*. Cambridge; New York, NY: Cambridge University Press.
- Sakwa, R. 2011. *The Crisis of Russian Democracy: The Dual State, Factionalism and the Medvedev Succession*. Cambridge; New York, NY: Cambridge University Press.
- Sands Paul E. How Effective Is Safety Legislation? *Journal of Law and Economics* Vol. 11, №. 1 (Apr., 1968), p. 165–179.
- Schelder, A. 2013. *The politics of uncertainty: sustaining and subverting electoral authoritarianism*. Oxford: Oxford University Press.
- Schelder, P. 2013. Democracy, Authoritarianism, and Ministerial Selection in Russia: How Presidential Preferences Shape Technocratic Cabinets. *Post-Soviet Affairs*, 29, 31–55.
- Schram, Sanford F. and Brian Caterino (2006 eds.). *Making Political Science Matter: Debating Knowledge, Research, and Method*. New York and London: New York University Press.
- Schuler, P. & Malesky, E. 2014. Authoritarian legislatures. In: Martin, S., Saalfeld, T. & Strøm, K. (eds). *The Oxford Handbook of Legislative Studies*. Oxford: Oxford University Press.
- Schulmann, C. 2014. Thou shalt not covet thy neighbour's approval ratings. Available at: <http://washingtonpost.com/blogs/monkey-cage/wp/2014/04/24/thou-shalt-not-covet-thy-neighbours-approval-ratings>.
- Shapley L.S., Shubik M. 1954. A Method for Evaluating the Distribution of Power in a Committee System // *American Political Science Review*. Vol. 48. № 3.
- Shughart, William F. II, and Laura Razzolini, eds. *The Elgar Companion to Public Choice*. Northampton, Mass.: Edward Elgar, 2001.

- Steiner Jürg, Bächtiger André, Spörndli Markus, Steenbergen Marco R. *Deliberative Politics in Action: Analyzing Parliamentary Discourse (Theories of Institutional Design)*. Cambridge University Press (February 14, 2005).
- Sturgis Alice. *The Standard Code of Parliamentary Procedure*, McGraw-Hill; 4th edition (December 7, 2000). 285 p.
- Sutton, Rebecca *The Policy Process (Working Paper)*. Overseas Development Institute (December 31, 1999). 36 p.
- Svolik, M. W. 2009. Power sharing and leadership dynamics in authoritarian regimes. *American Journal of Political Science*, 53, 477–494.
- Svolik, M. W. 2012. *The politics of authoritarian rule*. New York, NY: Cambridge University Press.
- Taylor, B. 2014. Police Reform in Russia: The Policy Process in a Hybrid Regime. *Post-Soviet Affairs*, 30, 226–255.
- The Stanford Encyclopedia of Philosophy, Spring 2010 Edition <http://plato.stanford.edu/>.
- Truex, R. 2014. The Returns to Office in a “Rubber Stamp” Parliament. *American Political Science Review*, 108, 235–251.
- Tullock, Gordon (1989), *The Economics of Special Privilege and Rent Seeking*. Boston & Dordrecht, Netherlands: Kluwer Academic Publishers. «Public Choice» *The New Palgrave Dictionary of Economics*. 2nd Edition. 2008.
- Udehn Lars. *Methodological Individualism: Background, History and Meaning (Routledge Studies in Social and Political Thought)*. Routledge; 1 edition, 2001.
- Volden, Craig; Wiseman, Alan E. *Legislative Effectiveness in Congress / The Ohio State University*, March 2009.
- Wahman, M., Teorell, J. & Hadenius, A. 2013. Authoritarian regime types revisited: updated data in comparative perspective. *Contemporary Politics*, 19, 19–34.
- White David. Dominant party systems: a framework for conceptualizing opposition strategies in Russia. *Democratization* 18:3 (2011).
- Wilkerson, J., Smith, D. & Stramp, N. 2014. *Tracing the Flow of Policy*

Ideas in Legislatures: A Text Reuse Approach. Available at: <http://faculty.washington.edu/jwilker/POLICYIdeasJan162014.pdf>.

- Wilson, A. 2005. *Virtual Politics: Faking Democracy in the Post-Soviet World*. New Haven, CT; London: Yale University Press.
- Wintgens Luc J.; Thion Philippe; Carly Melanie. *The Theory And Practice of Legislation: Essays in Legisprudence (Applied Legal Philosophy)* / Ashgate Pub Co (October 3, 2005), 352 p.
- Woolley Peter J., Papa Albert. *American Politics: Core Argument/Current Controversy*, 2nd ed. (Prentice Hall) 2002. 477 p.
- Wright, J. 2008. Do authoritarian institutions constrain? How legislatures affect economic growth and investment. *American Journal of Political Science*, 52, 322—343.
- Zander Michael. *The Law-Making Process (Law in Context)* Cambridge University Press; 6 edition (January 10, 2005), p. 554.
- Zimmerman, W. 2014. *Ruling Russia: Authoritarianism from the Revolution to Putin*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Zinn C. *Extent of the control of the executive by the Congress of the United States/ C. Zinn; House of Representatives; 87th Congress, 2nd Sess.* — Washington: US Gov. Print. Off., 1962. — 37 p.

Екатерина Шульман

ЗАКОНОТВОРЧЕСТВО
КАК ПОЛИТИЧЕСКИЙ ПРОЦЕСС

Компьютерная верстка *В. Козак*

Подписано в печать 27.10.2014. Формат издания 60x84/16.
Печ. л. 11,5. Тираж 1000 экз. Заказ №

Московская школа гражданского просвещения
127006, Москва,
Старопименовский переулок, д. 11/6, строение 1
Тел./факс: +7 (495) 699 01 73
E-mail: msps@msps.su <http://www.msps.ru>