



А.В.Кынев

## ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА РФ VII СОЗЫВА: МЕЖДУ «СПЯЩИМ ПОТЕНЦИАЛОМ» И ПАРТИЙНОЙ ДИСЦИПЛИНОЙ

**Ключевые слова:** парламентаризм, разделение властей, политическое представительство, политические партии, политические элиты, местное самоуправление

В преддверии выборов 18 сентября 2016 г. неоднократно высказывались предположения, что изменение правил избрания Государственной Думы (возвращение к смешанной мажоритарно-пропорциональной системе) отразится на качественном составе депутатского корпуса<sup>1</sup>. Сегодня, по прошествии года со времени думской кампании, мы уже имеем достаточно информации, чтобы перейти от гипотетических рассуждений к конкретному исследованию не только состава, но и стиля работы нового парламента.

<sup>1</sup> См., напр. Кынев, Любарев, Максимов 2015; Минтусов (ред.) 2016; Смешанные округа 2016.

Имеющиеся данные позволяют говорить о наличии в Думе двух разнонаправленных тенденций. Одна из них связана с изменением состава депутатского корпуса, обусловленным как добавлением мажоритарного компонента, что повлияло на принципы подбора кандидатов, так и рядом других причин — от ставки на низкую явку до появления в законодательстве новых запретов и ограничений. Другая — с изменением стиля работы нижней палаты Федерального Собрания. Помимо усилий, направленных на уменьшение скандальности и избавление от репутации «взбесившегося принтера», речь идет о попытках руководства Думы в целом и отдельных парламентских фракций максимально упорядочить и централизовать законотворческий процесс. Если первая тенденция предполагает повышение политической независимости депутатов (как следствие усиления значимости на выборах их личных качеств), то вторая — еще большее сокращение их влияния на принимаемые Думой решения. Подробному анализу этих тенденций и посвящена настоящая статья.

### Как изменился состав Государственной Думы между 2011 и 2016 гг.

<sup>2</sup> Институционально-политические особенности 2016.

По заключению многих экспертов, переход от полностью пропорциональной к смешанной избирательной системе (225 депутатов по мажоритарным округам и 225 по партийным спискам) неизбежно меняет критерии отбора кандидатов в депутаты<sup>2</sup>.

В условиях полностью пропорциональной избирательной системы, действовавшей на выборах 2007 и 2011 гг., когда списки кандидатов

<sup>3</sup> Напомню, что с 2001 г., после вступления в силу закона «О политических партиях», в России отсутствуют юридические возможности для функционирования региональных партий.

<sup>4</sup> Половину членов избирательной комиссии региона назначает губернатор, вторую половину — законодательное собрание, где повсеместно доминирует почти всегда прогубернаторская «Единая Россия».

<sup>5</sup> Впервые эти результаты были представлены 28 февраля 2017 г. на научном семинаре департамента политической науки ВШЭ «Чего мы не знаем о Думе-2016», а затем частично опубликованы на сайте [republic.ru](http://republic.ru) (см. Киев 2017а).

<sup>6</sup> См., напр. *Выборы в Российской Федерации 2008; Выборы депутатов 2012; Выборы в субъектах 2014* и др.

<sup>7</sup> Белонучкин 2003, 2004; Гаман-Голутвина 2006; Сахаров 2011; Першина 2011 и др.

формировались и утверждались в Москве<sup>3</sup>, стать депутатом можно было в первую очередь благодаря договоренностям с федеральной партийной и околопартийной бюрократией. При избрании же по мажоритарным округам, когда важна поддержка локального уровня, способность привлечь голоса избирателей, а регистрирует кандидатов местный избирком, de facto подконтрольный региональной администрации<sup>4</sup>, зачастую уже не кандидаты идут на поклон к партиям, а партии ищут кандидатов, имеющих шансы на избрание в конкретном округе. Это означает, что мажоритарная часть Думы включена в гораздо более сложную систему взаимосвязей с различными силами и при сохранении влияния на состав депутатов федеральной бюрократии растет влияние на депутатский корпус региональных властей (как держателей локального административного ресурса), региональных элит в целом и самих избирателей. Претерпевает изменения и пропорциональная часть парламента: ввиду ее сокращения конкуренция за места в партийных списках усиливается, количество необходимых для получения мандата голосов возрастает, а значит, повышается и стоимость «входного билета».

Для выявления сдвигов в персональном составе депутатского корпуса по итогам выборов 2016 г. мною было проведено сравнительное исследование Государственных Дум последних двух созывов, основанное на экспертной оценке их составов. Но прежде чем переходить к описанию и анализу полученных в ходе него результатов<sup>5</sup>, необходимо сделать несколько методологических пояснений.

1. Анализ состава депутатского корпуса по возрастным, гендерным и образовательным параметрам, обычно используемый в официальных публикациях Центризбиркома РФ<sup>6</sup>, малопродуктивен. То же самое относится и к подходу, доминирующему в работах многих исследователей, нередко ограничивающихся простым изложением биографических данных<sup>7</sup>. Подобная справочная работа, безусловно, крайне важна (именно ей в 1990—2000-е годы системно занимался Информационно-исследовательский центр «Панорама» Владимира Прибыловского), однако ее явно недостаточно. На практике важны не столько формальные характеристики депутатов (возраст, гендерная принадлежность, уровень образования), сколько их фактический статус и роль в обществе, связь с конкретными политическими и экономическими группами влияния, социальными группами и т.д. При оценке такого статуса не всегда помогает даже информация о месте работы депутата до избрания, так как оно может не отражать его реального общественного положения. Так, пенсионер может оказаться бывшим губернатором, а действующий депутат — «правой рукой» крупного олигарха. Поэтому при анализе депутатского корпуса я опирался не только на открытые биографические данные, но и на заключения специалистов по конкретным регионам.

2. Поскольку депутатский корпус в ходе любого созыва неизбежно частично меняется, а параметры исследования должны быть идентичными, состав парламента анализировался мною по состоянию на начало первой сессии созыва.

3. При распределении депутатов по социальным группам иногда возникала проблема идентификации, когда один и тот же депутат попал сразу в несколько групп. Если речь шла о группах, лишь частично пересекающихся между собой (как, например, группа «бюджетники»<sup>8</sup> и группа «команда губернатора»), депутат включался в каждую из них (поэтому сумма членов условных групп больше 450, хотя и незначительно). Если же одна группа целиком охватывала ряд других (как в случае с группой «профессиональные политики», к которой, строго говоря, следовало бы отнести всех представителей групп «бывшие главы муниципальных образований», «бывшие спикеры региональных парламентов» и «бывшие губернаторы»), ее рамки искусственно сужались, с тем чтобы избежать подобного рода наложений.

<sup>8</sup> Помимо депутатов, трудившихся в социальной сфере непосредственно перед избиранием, эта группа вбирает в себя и выходцев из нее, которые, прежде чем попасть в Госдуму, успели поработать в региональном парламенте или в областной или городской администрации.

Итоги анализа персонального состава Государственных Дум VI и VII созывов представлены в табл. 1–3.

**Таблица 1 Социально-профессиональный состав Государственной Думы VI созыва по фракциям (на начало первой сессии)**

	Единая Россия	КПРФ	ЛДПР	Справедливая Россия	Всего
Бывшие главы муниципальных образований	6	–	–	–	6
Бывшие спикеры региональных парламентов	2	2	–	–	4
Бывшие губернаторы	2	1	–	1	3
Бюджетники, профсоюзные деятели	24	4	–	–	28
Деятели культуры	3	1	–	1	5
Медиа-бизнес, журналисты	3	1	1	1	6
Команды губернаторов, региональная номенклатура	26	2	–	–	28
Крупный федеральный бизнес	23	2	1	1	27
Госкорпорации	5	3	–	–	8
Силовое лобби	17	6	2	–	25
Космонавты	1	1	–	–	2
Региональный и межрегиональный бизнес (включая представителей аграрного бизнеса и аграрного лобби)	51	18	19	28	116
Спортсмены, спортивные чиновники	13	–	1	–	14
Профессиональные политики (общественные деятели, «профессиональные депутаты», партийная и федеральная номенклатура)	64	54	32	32	182
Прочие	12	–	–	–	12

**Таблица 2 Социально-профессиональный состав Государственной Думы VII созыва по фракциям (на начало первой сессии)**

	<i>Единая Россия</i>	<i>КПРФ</i>	<i>ЛДПР</i>	<i>Справедливая Россия</i>	<i>Вне фракций</i>	<i>Всего</i>
Бывшие главы муниципальных образований	34	–	–	–	–	34
Бывшие спикеры региональных парламентов	10	1	–	–	–	11
Бывшие губернаторы	–	–	–	–	–	
Бюджетники, профсоюзные деятели	57	7	–	–	–	64
Деятели культуры	4	1	–	1	–	6
Медиа-бизнес, журналисты	9	1	1	–	–	11
Команды губернаторов, региональная номенклатура	43	1	1	–	–	45
Крупный федеральный бизнес	19	1	1	1	–	22
Госкорпорации	5	3	–	–	–	8
Силовое лобби	17	2	2	–	–	21
Космонавты	4	1	–	–	–	5
Региональный и межрегиональный бизнес (включая представителей аграрного бизнеса и аграрного лобби)	74	6	9	8	–	97
Спортсмены, спортивные чиновники	18	–	–	1	–	19
Профессиональные политики (общественные деятели, «профессиональные депутаты», партийная и федеральная номенклатура)	69	21	25	12	2	129
Прочие	4	–	–	–	–	4

**Таблица 3 Численность основных социально-профессиональных групп в первоначальном составе Государственных Дум VI и VII созывов**

	<i>VI созыв</i>	<i>VII созыв</i>
Бывшие главы муниципальных образований	6	34
Бывшие спикеры региональных парламентов	4	11
Бывшие губернаторы	3	
Бюджетники, профсоюзные деятели	28	64
Деятели культуры	5	6
Медиа-бизнес, журналисты	6	11
Команды губернаторов, региональная номенклатура	28	45
Крупный федеральный бизнес	27	22
Госкорпорации	8	8
Силовое лобби	25	21
Космонавты	2	5
Региональный и межрегиональный бизнес (включая представителей аграрного бизнеса и аграрного лобби)	116	97
Спортсмены, спортивные чиновники	14	19
Профессиональные политики (общественные деятели, «профессиональные депутаты», партийная и федеральная номенклатура)	182	129
Прочие	12	4

Как видно из приведенных в таблицах данных, социальный состав Государственной Думы претерпел серьезные изменения по сравнению с 2011 г.

Уменьшилось число «профессиональных политиков» и представителей бизнеса, как федерального, так и крупного регионального (хотя эти две группы по-прежнему остаются самыми большими в депутатском корпусе). В три раза сократилась численность группы, обозначенной в таблицах как «прочие» и включающей в себя отчасти случайных людей, попавших в списки в основном по линии Общероссийского народного фронта для демонстрации «социального разнообразия». В условиях ужесточившейся конкуренции за вхождение в проходную часть партийных списков для подобных волонтеристских кадровых решений места почти не осталось, и при отборе кандидатов предпочтение стало отдаваться тем, кто действительно может мобилизовать избирателей и представляет некую организованную группу либо обладает личной харизмой и известностью.

Резко увеличилось число «бюджетников» и профсоюзных деятелей. В несколько раз выросла численность бывших глав муниципальных

образований, особенно среди депутатов, избранных по мажоритарным округам. Почти в три раза больше стало бывших спикеров региональных парламентов, усилилась и представленность региональной номенклатуры. Удвоилось число представителей медиа-бизнеса и журналистов, космонавтов, расширилась даже и так немаленькая группа спортсменов и спортивных чиновников.

Очевидно, что дело не только в модификации избирательной системы. Возвращение мажоритарного компонента вполне способно объяснить повышение доли представителей региональных элит, в том числе команд губернаторов, и сокращение доли собственно партийных и иных федеральных чиновников. Но изменение численности других групп (бизнеса, «бюджетников» и др.) указывает на то, что есть и иные причины изменения состава депутатского корпуса.

Почему уменьшается число *представителей бизнеса*, хотя политические амбиции крупных региональных предпринимателей хорошо известны, а опора напрямую на избирателей для них даже более удобна, чем зависимость от составляющих партийные списки бюрократов? На мой взгляд, такой поворот событий во многом есть следствие сознательно введенных после 2012 г. ограничений.

Так, в мае 2012 г. в п. 3.2 ст. 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» были внесены изменения, лишавшие пассивного избирательного права лиц, когда-либо осужденных к лишению свободы за тяжкие и особо тяжкие преступления, независимо от срока давности. Тем самым задним числом вводилось дополнительное (причем пожизненное) наказание для людей, давно искупивших свою вину, в том числе имевших условную и погашенную судимость. Такая законодательная новелла столь явно противоречила Конституции РФ, что 10 октября 2013 г. она была отменена Конституционным судом. Однако несколько месяцев спустя та же норма в несколько смягченном виде была принята повторно. Согласно Федеральному закону № 19-ФЗ от 21 февраля 2014 г., лица, осужденные к лишению свободы за совершение тяжких и особо тяжких преступлений, лишаются пассивного избирательного права на 10 и 15 лет со дня снятия или погашения судимости соответственно. Между тем во многих подобных случаях речь идет о решениях по «экономическим» статьям, которые в российской практике нередко используются как элемент борьбы за передел собственности.

В 2013 г. de facto были введены имущественные ограничения на пассивное избирательное право предпринимателей. В соответствии с Федеральным законом № 102-ФЗ от 7 мая 2013 г., при проведении выборов в федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ, выборов глав муниципальных районов и глав городских округов кандидаты к моменту своей регистрации должны закрыть счета (вклады) в иностранных банках, расположенных за пределами РФ, прекратить хранение там наличных денежных средств

и ценностей, а также отказаться от использования иностранных финансовых инструментов. То есть, вопреки элементарной логике, от указанных активов необходимо избавиться не после избрания (хотя даже это отсекает немалую часть предпринимателей, ибо сложно себе представить, как можно вести крупный бизнес, не обладая счетами за рубежом), а до выборов, не имея никаких гарантий победы на них. В государственной пропаганде указанные ограничения назвали «национализацией» элиты, но в действительности речь идет о попытке поставить барьер для независимых людей с собственными ресурсами, способных добиться успеха без опоры на административный ресурс и без согласия чиновников.

Несомненно, что данные нормы усложнили участие предпринимателей в выборах и сократили число тех из них, кто мог баллотироваться без серьезных проблем для своего бизнеса. Социально-экономический кризис, начавшийся в 2014 г., еще больше усугубил ситуацию.

Существенное увеличение среди депутатов доли *«бюджетников»*, судя по всему, является следствием как выбранных политтехнологических стратегий, так и длительного ограничения политической конкуренции. Речь идет прежде всего о влиянии двух факторов.

Первый — это заинтересованность власти, в том числе региональной, в формировании управляемого депутатского корпуса. Упор на *«бюджетозависимых»* кандидатов — давняя и хорошо известная стратегия. В 1990-е годы многие региональные парламенты и местные советы были *de facto* «думами врачей и учителей». Широко используется она и сегодня. В частности, именно к ней прибегла команда Сергея Собянина на выборах депутатов Московской городской думы в 2014 г.

Второй — ставка на низкую явку, наиболее ярким проявлением которой был перенос единого дня голосования, начиная с 2013 г., на второе воскресенье сентября. Выборы низкой явки, когда расчет делается на приход на избирательные участки административно зависимого и конформистски настроенного электората, — это прежде всего мобилизация властью социальных сетей (в традиционном смысле термина), которые в нашей стране формируются преимущественно через органы здравоохранения, образования и социального обеспечения. Ориентация на конкретные группы избирателей предполагает и подбор кандидатов, лучше всего эти группы мобилизующих. С этой точки зрения появление в списках кандидатов ректоров вузов и директоров школ, уважаемых врачей и руководителей пенсионных фондов вполне закономерно.

Стоит отметить, что по итогам предварительного внутрипартийного голосования (ПВГ) «Единой России», состоявшегося 22 мая 2016 г., «партия бюджетников» должна была быть еще больше. Однако когда этот перекос был зафиксирован экспертами<sup>9</sup>, части успешно прошедших праймериз представителей этой группы пришлось снять свои кандидатуры.

Так, сняла свою кандидатуру победитель ПВГ по Ивановской области директор Лечебно-диагностического центра «Клиника здоровья» Светлана Москвина «в связи с личными обстоятельствами». Сама

<sup>9</sup> *Правовые и политические особенности 2016.*

<sup>10</sup> Участник 2016.

Москвина пояснила, что приняла такое решение после того, как за несколько дней до партийного съезда губернатор области Павел Коньков предложил ей занять должность замначальника областного департамента здравоохранения<sup>10</sup>.

В Тульской области отказалась от дальнейшего участия в выборах директор музея-усадьбы «Ясная Поляна», депутат Тульской областной думы Екатерина Толстая. Сошли с дистанции ректор Томского государственного архитектурно-строительного университета Виктор Власов, ректор Пятигорского государственного лингвистического университета Александр Горбунов и ряд других потенциальных кандидатов. В результате этих самоотводов доля «бюджетников» в партийном списке «Единой России» несколько уменьшилась, что, возможно, сказалось и на численности данной группы в Государственной Думе.

Что касается *представителей медиа, спортсменов и космонавтов*, то причина увеличения их числа среди депутатов Госдумы несколько другая. Судя по всему, это следствие явного дефицита публично раскрученных кандидатов, еще больше усилившегося из-за стремления власти уменьшить влияние на политику независимого бизнеса. Именно ввиду нехватки узнаваемых кандидатов и выдвигаются телеведущие, космонавты, спортсмены, обладающие этим качеством уже в силу своих профессий.

Появление весомой *«муниципальной фракции»* тоже отчасти связано с кадровым дефицитом и спросом на публичных политиков, способных побеждать в мажоритарных округах. Главы муниципалитетов — одни из немногих региональных политиков, обладающих известностью и опирающиеся на те или иные структуры поддержки. Известны случаи, когда губернатор, может, и не хотел видеть бывшего мэра депутатом, но иных гарантированно проходных вариантов в мажоритарном округе на территории города у него не было. Вместе с тем имеются и другие причины. Избрание бывшего мэра в Госдуму нередко выступает частью внутриэлитного размена, в том числе связанного с переходом к избранию мэра не населением, а депутатами. Кадровым дефицитом и внутриэлитными разменами объясняется и избрание в Госдуму ряда спикеров региональных парламентов.

**Внутреннее  
разнообразие  
как цена  
доминирования**

Анализ состава Государственной Думы VII созыва указывает на то, что реальное разнообразие интересов оказалось сосредоточено внутри формально единой фракции ЕР. Состав фракций других партий (во многом по причине общего уменьшения числа «списочных» мест), по сути, сузился до простой формулы «партийная номенклатура плюс отдельные представители крупного регионального бизнеса». Ввиду гигантизма мегафракции единороссов (343 депутата) ее пришлось поделить не на четыре, как в прошлых двух созывах, а на пять депутатских групп. При этом посты в президиуме Госдумы и ее комитетах были



распределены так, как если бы сохранились фракционные пропорции Думы прежнего созыва, где «Единая Россия» не обладала конституционным большинством.

Многослойность фракции ЕР может рассматриваться как цена, которую партия заплатила за стремление вобрать в себя всех, кто способен мобилизовать в свою поддержку весомую часть избирателей и местных элит. Так, в ходе подбора кандидатов в ряде регионов в партию были рекрутированы даже некоторые местные оппозиционеры, обладавшие значимым публичным ресурсом и серьезными электоральными возможностями (понятно, что речь идет о политически конкурентных регионах, а не о зонах «электоральной аномалии» с фактическим назначением депутатов). Например, выигравший в 168-м мажоритарном округе как кандидат от «Единой России» Андрей Альшевских ранее был депутатом Законодательного собрания Свердловской области от КПРФ и одним из лидеров неформальной коалиции за сохранение прямых выборов мэра Екатеринбурга, а избранный от Пермского края (опять же по мажоритарному округу) депутат краевого Законодательного собрания Дмитрий Скриванов считался в 2013—2016 гг. лидером местной фронды против губернатора Виктора Басаргина. Похоже, при формировании списков кандидатов федеральное руководство ЕР думало в первую очередь об общем результате, а не о том, что потом делать с таким составом депутатов.

В итоге именно противоречия различных интересов внутри фракции «Единой России» и являются главной интригой в этом созыве. Таких фактических внутренних расколов (отчасти скрытых) во фракции несколько.

Первое и самое выраженное размежевание — между представителями бизнеса, заинтересованными в улучшении условий для предпринимательской деятельности через снижение налогов, сокращение полномочий различных контролирующих и лицензирующих органов, защиту прав собственности и честное судопроизводство, и представителями социальной сферы и профсоюзов, которые делают ставку на государственный патернализм и политику перераспределения (в том числе путем повышения налоговой нагрузки на тех, кто зарабатывает). Бизнес нуждается в доступных кредитах, а значит, ему (может быть, за исключением узкой группы рассчитывающих на госзаказ и «импортозамещение») не нужны санкции, конфронтация с внешним миром и запреты.

Второе размежевание — между «губернаторскими командами» и «муниципалами». Тем, кто на практике знаком с проблемами местного самоуправления, очевидны недостатки так называемой реформы, а на самом деле контрреформы МСУ, проведенной в 2014—2015 гг., благодаря которой власти регионов получили право менять систему управления в муниципалитетах без их согласия.

Третье размежевание — между депутатами от регионов «электоральной аномалии» (к которым относятся в первую очередь национальные республики Северного Кавказа и Поволжья), с одной стороны,

и регионов с относительно низкой явкой (Сибирь, Урал, российский Север), с другой. Дело в том, что при используемой в России модели распределения мандатов внутри партийных списков представленность регионов в Думе зависит от явки и уровня партийной конкуренции (чем выше явка и консолидированнее голосование, тем больше мандатов получает территориальная группа), что порождает серьезные диспропорции в региональном составе депутатов (в том числе и внутри фракции «Единой России»)<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> Подробнее см. Кынев 2017б.

Столь разнообразный и внутренне противоречивый состав крупнейшей думской фракции позволяет квалифицировать новую Думу как «Думу спящего потенциала». Многие депутаты, безусловно, осознают свою зависимость от реальных носителей социальных интересов, будь то региональные и местные администрации, население или корпоративные и общественные структуры. Утратив их поддержку, они лишаются шансов на политическое будущее. И не важно, что подавляющее большинство из них принадлежит к «партии власти», ведь и на I Съезде народных депутатов СССР, избранном в 1989 г., 87% депутатского корпуса составляли члены КПСС. Однако этот «спящий потенциал» может и не проявиться. Мало кто готов демонстрировать самостоятельность в одиночку, особенно если это несет с собой серьезные персональные риски.

### **Изменение стиля работы Государственной Думы**

Как уже упоминалось, тенденции, обусловленные изменением состава депутатского корпуса, сосуществуют с прямо противоположными, связанными с попытками изменить стиль работы самого парламента, уменьшить воздействие конкретных депутатов на законотворческий процесс.

Можно выделить две основные причины подобных усилий.

Во-первых, за ними может скрываться желание компенсировать усиление влияния на состав депутатского корпуса региональных элит и самих избирателей и повышение риска выхода депутатов из-под контроля федеральных партийных лидеров и иных кураторов через введение дополнительных механизмов давления на них. Так, еще весной 2016 г. Государственная Дума приняла закон, предоставивший партиям право лишать мандатов депутатов «за систематическое неисполнение своих служебных обязанностей», оговоренных в ст. 8 и ст. 12 закона о депутатском статусе (в частности, за неучастие в пленарных заседаниях и утрату связи с избирателями).

Во-вторых, речь идет о вполне понятной заботе нового руководства Госдумы о собственной политической репутации, которая целиком зависит от репутации парламента. Отсюда стремление уменьшить количество «законотворческого мусора», генерируемого депутатами с целью повысить свою упоминаемость в информационном пространстве. Именно по соображениям самопиара целый ряд депутатов Госдумы VI созыва выступал с разного рода скандальными и полуанекдотическими

законодательными инициативами, которые негативно отражались на имидже парламента в целом.

Различные варианты введения дополнительных юридических фильтров для подобных инициатив стали обсуждаться с первых дней работы новой Госдумы. Так, 7 ноября 2016 г. фракция «Единой России» приняла Положение о создании Координационного совета по законотворческой деятельности, призванного способствовать повышению качества вносимых в Госдуму законопроектов, а также 12 экспертно-консультативных советов по отдельным направлениям. В соответствии с новыми правилами, депутаты фракции, желающие выступить с законодательной инициативой, должны направлять свои предложения на адрес руководителя внутрифракционной группы и председателя Координационного совета. Эти предложения рассматриваются на заседаниях Координационного совета, проводимых не реже одного раза в месяц, в ходе которых принимается решение: поддержать инициативу, направить ее на доработку или же не поддерживать. Разъясняя смысл данного нововведения, первый зам. руководителя фракции Андрей Исаев, ставший председателем Совета, отметил: «Мы не можем запретить депутатам вносить те или иные инициативы, минуя советы... Советы создаются для того, чтобы законодательные инициативы были качественные, чтобы не возникало ситуации, когда они не получают необходимого заключения правительства, когда возникает много правок. Депутат в любом случае вправе внести инициативу, даже если она не будет поддержана Советом, но есть ли смысл вносить инициативу, за которую не проголосует фракция?»<sup>12</sup>

<sup>12</sup> «Единая Россия»  
2016.

В марте 2017 г. Госдума единогласно одобрила поправки к Регламенту, которые с декабря 2016 г. разрабатывала рабочая группа. В частности, речь идет о регулярных отчетах о работе профильных комитетов, которые должны будут направляться в Совет Думы, и изменении процедуры внесения поправок в Гражданский кодекс и Кодекс об административных правонарушениях: каждое изменение или дополнение в них теперь будет вноситься отдельным законопроектом. Кроме того, предусмотрены меры, направленные на то, чтобы в архиве Госдумы не скапливались нерассмотренные законопроекты, как это происходило до сих пор. В связи с этим профильные комитеты Госдумы получили право возвращать авторам законопроекты, которые не отвечают требованиям ст. 104 Конституции. В случае если комитет «не определил свою позицию», спорный законопроект должен быть передан на обсуждение Совета Думы, который установит его соответствие/несоответствие Конституции. Эта норма вызвала резкую критику со стороны лидера ЛДПР Владимира Жириновского, который заявил, что правом законодательной инициативы обладают именно депутаты, а не кто иной. В ответ председатель комитета по регламенту и организации работы Думы Ольга Савастьянова напомнила ему, что, согласно части 3 ст. 104 Конституции, законопроекты, «предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального бюджета, могут быть внесены только при

<sup>13</sup> *Совещательный орган, созданный при Федеральном Собрании, куда входят спикеры всех региональных парламентов.*

<sup>14</sup> *Хамраев 2017.*

наличия заключения правительства». Фракциям Государственной Думы было рекомендовано предварительно рассматривать законодательные инициативы, которые готовят их депутаты. В свою очередь, законодательным собраниям регионов предлагалось включить в свои регламенты норму о предварительном направлении в Совет законодателей<sup>13</sup> всех подготовленных к внесению в Госдуму законопроектов<sup>14</sup>. Произошел фактический отказ от практики принятия законопроектов без соблюдения пауз между чтениями и детального обсуждения, введена практика публичных парламентских слушаний.

Той же заботой об имидже отчасти объяснялась и кампания по борьбе с «прогулами» (при показе в новостях репортажей с заседаний Госдумы полный зал смотрится солиднее, чем пустой). В результате в ст. 44 Регламента Государственной Думы была включена норма, вводящая финансовую ответственность депутатов за отсутствие на пленарных заседаниях без уважительной причины — по одной шестой от зарплаты за пропущенное заседание (сейчас это около 60 тыс. рублей). К уважительным причинам отсутствия были отнесены временная нетрудоспособность, пребывание за пределами страны в составе официальной парламентской делегации, служебная командировка по распоряжению председателя Думы на основании представления руководителя фракции, а также исполнение полномочий члена Совета Думы. Претерпел изменения и график работы парламентариев в регионах. Если раньше депутаты работали по две недели на пленарных заседаниях, одну неделю — в комитетах и еще одну — в регионах, то теперь им выделили одну неделю для работы в регионах, а оставшиеся три занимают пленарные заседания, с которыми нужно совмещать работу в комитетах.

В действительности же, конечно, важно не то, сколько депутатов находится в зале, а могут ли они голосовать самостоятельно. Если от депутатов требуют соблюдения партийной дисциплины и солидарного голосования, то голосует ли сам депутат или его карточка, не имеет принципиального значения. Требование ритуального присутствия при отсутствии права на самостоятельность *de facto* превращает депутатов в высокооплачиваемую массовку.

Подобный поворот в думской деятельности уже начал сказываться на работе парламента. Первым сложил мандат один из наиболее состоятельных депутатов Александр Скоробогатько, следом за ним — предприниматель Александр Меткин, потом теннисист Марат Сафин, затем экс-руководитель крупного брянского агрохолдинга Владимир Жутенков. Статусные люди как из бизнеса, так и из общественной сферы привыкли ценить свое время — во многом потому они и достигли такого положения. В условиях, когда депутатство оказывается сопряжено с символическим присутствием в зале заседаний, которое ни на что не влияет, в ущерб собственным делам и проектам, оно становится для них хлопотной обузой. В итоге «повышение управляемости» и «борьба за полный зал» (как ответ критикам-популистам) обернулись существенными кадровыми потерями в депутатском корпусе. Нельзя стараться

привлечь статусных, а значит, занятых людей и одновременно создавать им максимум дискомфорта в работе. Ценой такой политики может стать усиление кадрового дефицита на следующих выборах. Желающие баллотироваться найдутся, но дело не в желающих *per se*, а в желающих с реальными ресурсами, как финансово-организационными, так и публичными. По этой причине упорствование в курсе на «принудительную массовость» чревато (в первую очередь для партии власти) серьезными проблемами.

<sup>15</sup> Володин 2017.

Возможно, желанием как-то компенсировать новые рукотворные сложности в депутатской работе (и усилить свой собственный вес в элите) и объясняется майская инициатива Вячеслава Володина и Валентины Матвиенко о приоритетном приеме депутатов и членов Совета Федерации федеральными и муниципальными чиновниками<sup>15</sup>. В качестве своего рода компенсации можно рассматривать также увеличение средств на транспортное обслуживание депутатов Госдумы и числа их оплачиваемых помощников, уравнивание в правах руководителей внутрифракционных групп с руководителями фракций, предоставление Думе дополнительных помещений. Однако с учетом растущих ограничений и неудобств всего этого заведомо недостаточно, чтобы вернуть должности депутата былую привлекательность.

<sup>16</sup> Шульман 2017.

При этом на фоне проблем рядовых депутатов политический вес руководства Госдумы очевидно возрос. По оценке Екатерины Шульман, сложившаяся после выборов 2016 г. ситуация привела к явному ослаблению правительства и администрации президента при усилении альтернативных центров принятия решений (Совета безопасности, ФСБ, Центробанка, Генеральной прокуратуры, госкорпораций и госбанков). Отдельные министерства ведут самостоятельную политику, в том числе и публичную, подразделения администрации президента делят между собой сферы влияния. Отсюда «немыслимая в былые годы ситуация, когда у Думы нет своего кремлевского куратора и палата фактически курирует сама себя»<sup>16</sup>.

<sup>17</sup> Там же.

Как отмечает Шульман, ссылаясь на статистику по итогам весенней сессии 2017 г., «существенного снижения числа принятых законов и скорости их прохождения, если сравнивать с первыми весенними сессиями предыдущих созывов, не наблюдается. Не выросла и законотворческая эффективность региональных заксобраний... в этом созыве [к концу июля 2017 г.] ими был внесен 231 проект, законами стали только три. За первый год работы предыдущей Думы региональных инициатив было внесено 313, одобрено семь. Тем не менее некоторое снижение темпов и объемов законодательного вала — уже демонстрация добрых намерений»<sup>17</sup>.

Теоретически влияние Госдумы может возрасти за счет «пробуждения» ее прописанных в законе, но практически не реализуемых полномочий: надзора за исполнением бюджета посредством Счетной палаты (которая *de jure* представляет собой орган парламентского контроля), проведения парламентских расследований и т.д.

**Будущее  
различных групп  
в депутатском  
корпусе  
(варианты  
эволюции)**

Как могут повести себя описанные группы в депутатском корпусе в ближайшем будущем?

Как это ни парадоксально в условиях непопулярных реформ в образовании и здравоохранении и сокращения социальных расходов, но меньше всего проблем у власти, по-видимому, будет с «бюджетниками». С одной стороны, не вызывает сомнений, что эта группа с готовностью поддержит любые «перераспределительные» инициативы. С другой стороны, опыт показывает, что представители социальной сферы в российских законодательных органах не склонны проявлять корпоративную социальную ответственность. Депутаты-«бюджетники» зачастую не думают о других «бюджетниках». Попавший в Госдуму главврач или директор школы заботится главным образом о своей собственной школе или больнице, но не об отрасли в целом. Власть хорошо это понимает и обычно учитывает интересы именно таких организаций. Впрочем, здесь очевидно возможно определенное давление снизу. Но чтобы этот фактор сработал, такое давление должно быть очень значительным.

Наибольший интерес представляет политическое будущее «муниципальной фракции» и регионального бизнеса.

Взгляды муниципалов на муниципальную реформу нередко идут вразрез с официальным трендом последних лет. Кроме того, получив легитимность на думских выборах от избирателей всего региона (там, где округ единственный) или как минимум заметной его части, некоторые бывшие мэры могут вернуться в региональную политику и составить конкуренцию нынешним губернаторам.

Что касается регионального бизнеса, то он наиболее уязвим, и депутаты-предприниматели иногда оказываются в опале в силу случайных обстоятельств. Выходцы из предпринимательской среды прагматичны, однако смена региональной администрации и ее фаворитов, проблемы с силовиками и т.д. могут вытолкнуть их в оппозицию. Необходимо учитывать и психологический фактор. Переход крупного регионально-го бизнесмена из региональной политики в федеральную нередко воспринимается им как расширение возможностей. Ему кажется, что если, будучи депутатом регионального парламента, он мог лично обращаться с губернатором, региональными министрами, то статус федерального депутата обеспечит ему аналогичные возможности на федеральном уровне. На практике это не так, и фактическое влияние рядового депутата Государственной Думы на работу властных структур намного меньше, чем у регионального депутата. Статусный региональный депутат оказывается в Москве мало что решающей «пешкой». Возникающая в результате фрустрация может привести к полному уходу из политики (как произошло с рядом бывших депутатов-предпринимателей Госдумы предыдущего созыва), возвращению в политику региональную или даже к переходу в оппозицию.

Могут ли из этого субстрата противоречий вырасти какие-то новые политические альянсы и союзы? Могут в двух случаях. Первый и наиболее вероятный — при наличии соответствующего желания

у Кремля. Второй — если Кремль столкнется с некими новыми трудностями и начнется эрозия российской авторитарной модели. Именно в последнем случае нынешняя Государственная Дума может по-настоящему нас удивить, именно тогда может проснуться ее «спящий потенциал» и выйти на поверхность скрытые противоречия в депутатском корпусе.

## Библиография

**Белонучкин Г.В.** 2003. *Федеральное собрание. Совет Федерации, Государственная Дума. Справочник*. — М.: Информационное агентство «Панорама».

**Белонучкин Г.В.** 2004. *Государственная Дума четвертого созыва в начале первой сессии*. — М.: Информационное агентство «Панорама».

**Володин** и Матвиенко предложили повысить статус парламентариев. 2017 // *РБК*. 02.05 (<http://www.rbc.ru/politics/02/05/2017/590866ef9a7947cbe29f7b29>).

**Выборы в Российской Федерации. 2007: Электоральная статистика.** 2008. — М.: СитиПрессСервис.

**Выборы в субъектах Российской Федерации 8 сентября 2013 года: Электоральная статистика.** 2014. — М.: Центральная избирательная комиссия Российской Федерации.

**Выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва. 2011: Сборник информационно-аналитических материалов.** 2012. — М.: Центральная избирательная комиссия Российской Федерации.

**Гаман-Голутвина О.** 2006. Государственная Дума ФС РФ 1993—2003 гг.: эволюция персонального состава // *Власть*. № 4. С. 27—34.

«Единая Россия» создала экспертно-консультативные советы для широкого обсуждения парламентских инициатив. 2016 (<http://er.ru/news/148240/>).

**Институционально-политические особенности российских выборов 2016 года: Аналитический доклад.** 2016 (<https://komitetgi.ru/analyticts/2802/>).

**Кынев А.В.** 2017а. *Спящий потенциал вместо «бешеного принтера»: Что вышло из володинской Госдумы?* (<https://republic.ru/posts/84594>).

**Кынев А.В.** 2017б. Диспропорциональная Россия (Территориальное представительство в Государственной Думе при выборах по пропорциональной системе) // *Полития*. № 3 (86). С. 25—41.

**Кынев А.В., Любарев А.Е., Максимов А.Н.** 2015. *На подступах к федеральным выборам-2016: Региональные и местные выборы в России 13 сентября 2015 года*. — М.: Фонд «Либеральная миссия».

**Минтусов И.** (ред.) 2016. *Электоральная Россия 2015: Ежегодный сборник статей о российских выборах*. — М.: «Перо», АСК «Никколо М».

**Першина А.М.** 2011. Женщины-депутаты в составе Государственной Думы Федерального Собрания IV созыва (2004—2007 гг.) // *Вестник Московского государственного областного университета*. № 3. С. 113—119.

**Правовые и политические особенности предварительного отбора партиями кандидатов на российских выборах 2016 года: Аналитический доклад.** 2016 (<https://komitetgi.ru/analytics/2896/>).

**Сахаров Н.А.** 2011. *Изменения в составе депутатского корпуса Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва в 2008—2011 годах по состоянию на 19 сентября 2011 года.* — М.: Издательство Государственной Думы.

**Смешанные округа на выборах в Госдуму в 2016 году: Особенности конкуренции и стимулы развития политической системы.** 2016. — М.: ИСЭПИ ([http://www.isepr.ru/upload/iblock/954/isepr\\_analiz\\_narezki.pdf](http://www.isepr.ru/upload/iblock/954/isepr_analiz_narezki.pdf)).

**Участник предварительного голосования ЕР Москвина сняла кандидатуру.** 2016 (<http://ria.ru/politics/20160626/1452438874.html>).

**Хамраев В.** 2017. Депутаты придумали себе новые фильтры // *Коммерсантъ*. 10.03 (<https://www.kommersant.ru/doc/3240159>).

**Шульман Е.** 2017. Пробуждение спящего парламента // *Ведомости*. 31.07 (<https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2017/07/31/727051-probuzhdenie-parlamenta>).

## References

**Belonuchkin G.V.** 2003. *Federal'noe sobranie. Sovet Federacii, Gosudarstvennaja Duma. Spravochnik.* — М.: Информационное агентство «Панорама».

**Belonuchkin G.V.** 2004. *Gosudarstvennaja Duma четвртого созыва в начале первой сессии.* — М.: Информационное агентство «Панорама».

**«Edinaja Rossija» sozdala ekspertno-konsul'tativnye sovety dlja shirokogo obsuzhdenija parlamentskih iniciativ.** 2016 (<http://er.ru/news/148240/>).

**Gaman-Golutvina O.** 2006. Gosudarstvennaja Duma FS RF 1993—2003 gg.: evoljucija personal'nogo sostava // *Vlast'*. № 4. S. 27—34.

**Institucional'no-politicheskie osobennosti rossijskih vyborov 2016 goda: Analiticheskij doklad.** 2016 (<https://komitetgi.ru/analytics/2802/>).

**Khamrayev V.** 2017. Deputy pridumali sebe novye fil'try // *Kommer-sant'*. 10.03 (<https://www.kommersant.ru/doc/3240159>).

**Kynev A.V.** 2017a. *Spiashhij potencial vmesto «beshenogo printera»: Chto vyshlo iz volodinskoj Gosdumy?* (<https://republic.ru/posts/84594>).

**Kynev A.V.** 2017b. Disproporcional'naja Rossija (Territorial'noe predstavitel'stvo v Gosudarstvennoj Dume pri vyborah po proporcional'noj sisteme) // *Politeia*. № 3 (86). S. 25—41.

**Kynev A.V., Ljubarev A.E., Maksimov A.N.** 2015. *Na podstupah k federal'nym vyboram-2016: Regional'nye i mestnye vybory v Rossii 13 sentjabrja 2015 goda.* — М.: Фонд «Либеральная миссия».

**Mintusov I.** (ed.) 2016. *Elektoral'naja Rossija 2015: Ezhegodnyj sbornik statej o rossijskih vyborah.* — М.: «Перо», ASK «Nikkolo M».

**Pershina A.M.** 2011. Zhenshhiny-deputy v sostave Gosudarstvennoj Dumy Federal'nogo Sobranija IV sozyva (2004—2007 gg.) // *Vestnik Moskovskogo gosudarstvennogo oblastnogo universiteta*. № 3. S. 113—119.



**Pravovye i politicheskie osobennosti predvaritel'nogo otbora partijami kandidatov na rossijskih vyborah 2016 goda: Analiticheskij doklad.** 2016 (<https://komitetgi.ru/analytics/2896/>).

**Sakharov N.A.** 2011. *Izmenenija v sostave deputatskogo korpusa Gosudarstvennoj Dumy Federal'nogo Sobranija Rossijskoj Federacii pjatogo sozyva v 2008—2011 godah po sostojaniju na 19 sentjabrja 2011 goda.* — M.: Izdatel'stvo Gosudarstvennoj Dumy.

**Shulman E.** 2017. Probuzhdenie spiashhego parlamenta // *Vedomosti*. 31.07 (<https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2017/07/31/727051-probuzhdenie-parlamenta>).

**Smeshannye okruga na vyborah v Gosdumu v 2016 godu: Osobennosti konkurencii i stimuly razvitija politicheskoj sistemy.** 2016. — M.: ISEPI ([http://www.isepr.ru/upload/iblock/954/isepr\\_analiz\\_narezki.pdf](http://www.isepr.ru/upload/iblock/954/isepr_analiz_narezki.pdf)).

**Uchastnik predvaritel'nogo golosovanija ER Moskvina snjala kandidaturu.** 2016 (<http://ria.ru/politics/20160626/1452438874.html>).

**Volodin i Matvienko predlozhili povysit' status parlamentariev.** 2017 // *RBK*. 02.05 (<http://www.rbc.ru/politics/02/05/2017/590866ef9a7947cbe29f7b29>).

**Vybory deputatov Gosudarstvennoj Dumy Federal'nogo Sobranija Rossijskoj Federacii shestogo sozyva. 2011: Sbornik informacionno-analiticheskikh materialov.** 2012. — M.: Central'naja izbiratel'naja komissija Rossijskoj Federacii.

**Vybory v Rossijskoj Federacii. 2007: Elektoral'naja statistika.** 2008. — M.: CityPressServis.

**Vybory v subjektah Rossijskoj Federacii 8 sentjabrja 2013 goda: Elektoral'naja statistika.** 2014. — M.: Central'naja izbiratel'naja komissija Rossijskoj Federacii.