

DOI: 10.17976/jpps/2021.04.13

ОБНУЛЕНИЕ ЗАКОНОПРОЕКТОВ: ДИСКОНТИНУИТЕТ КАК ТЕХНОЛОГИЯ БЛОКИРОВАНИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ

И.А. Помигуев, Д.В. Алексеев

ПОМИГУЕВ Илья Александрович, кандидат политических наук, доцент Департамента политики и управления ФСН, Национальный исследовательский университет “Высшая школа экономики”; научный сотрудник Отдела политической науки, Институт научной информации по общественным наукам РАН; доцент Департамента политологии ФСНиМК, Финансовый университет при Правительстве РФ, Москва, email: pomilya@mail.ru; **АЛЕКСЕЕВ Дмитрий Владимирович**, аспирант, Российская Академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Москва, email: mityaalexeev@yandex.ru

Помигуев И.А., Алексеев Д.В. Обнуление законопроектов: дисконтинуитет как технология блокирования политических решений. – Полис. Политические исследования. 2021. № 4. С. 176–191. <https://doi.org/10.17976/jpps/2021.04.13>

Статья поступила в редакцию: 14.09.2020. Принята к публикации: 24.03.2021

Аннотация. В статье рассматривается процедура дисконтинуитета как политическая технология отклонения законодательных инициатив без принятия парламентом публичного решения по истечении заранее установленного срока. Теоретико-методологической базой исследования послужила дополненная и расширенная неинституциональная концепция вето-игроков Дж. Цебелиса. В частности, предлагается изучать не только институциональных и партийных вето-игроков, но и других участников законодательного процесса – вето-акторов (аналог англ. gatekeeper). Авторы концептуализируют понятие “вето-технологии”, позволяющее расширить аналитический потенциал концепции за счет изучения технологий блокирования инициатив, таких как процедура дисконтинуитета. В статье рассматриваются исследования дисконтинуитета в политической науке, особенности его влияния на повестку дня парламента и время рассмотрения законодательных инициатив. В ходе анализа случаев применения дисконтинуитета в 14 странах выявлены универсальные характеристики, определяющие конфигурацию и значение этой технологии в законодательном процессе: период вступления в действие (сессия, созыв, календарный год); условия, при которых дисконтинуитет не применяется; документ, закрепляющий процедуру обнуления. Проанализирован опыт реализации указанной технологии в Российской империи. Возможности применения дисконтинуитета в современной России рассмотрены в трех измерениях работы правительства с Госдумой: институциональном, партийном и позиционном. Дисконтинуитет потенциально способен устранить риски принятия непопулярных внутри- и внешнеполитических решений парламента и, как следствие, укрепить его позиции в отношениях с другими органами государственной власти. Негативным последствием введения дисконтинуитета может стать дальнейшее развитие непубличных и неформальных процедур согласования позиций заинтересованных сторон, а также уменьшение политического веса обычных депутатов в сравнении с вето-акторами, устанавливающими парламентскую повестку дня.

Ключевые слова: вето-игроки, вето-технологии, вето-акторы, ворота вето, законодательный процесс, дисконтинуитет, обнуление законопроектов, законодательная деятельность, система сдержек и противовесов.

ДИСКОНТИНУИТЕТ КАК ПРАВОВОЕ И ПОЛИТИЧЕСКОЕ ЯВЛЕНИЕ

Дисконтинуитет (принцип дисконтинуитета) в юридической науке трактуется как правило, согласно которому все законопроекты, внесенные в парламент во время текущей сессии, должны быть утверждены до ее окончания¹. Возможность его применения приобретает все большую актуальность, что связано как с осмыслением законодательных прецедентов (например, применения института флибустьерства в сенате США [Tillman 2007], так и попытками возместить дефицит демократии (как в Европарламенте [König 2007]), а в некоторых случаях даже разобраться с “законодательными завалами” (в России)².

Канцлер Германии А. Меркель в одном из выступлений перед Европарламентом заявила: “[дисконтинуитет] хорошая демократическая практика в большинстве государств-членов... такой демократический поворот сделает выборы в Европарламент еще более значимыми”³. При этом исследователи подвергают сомнению связь выборов и законодательной деятельности этого органа, поскольку считается, что электорат с трудом может связать принимаемые в Европарламенте законы с конкретными политическими последствиями, что нивелирует сам эффект дисконтинуитета [Kovats 2008].

Р. Уэйл пошел еще дальше и заявил, что дисконтинуитет защищает базовые демократические ценности: принцип законодательного мандата, который передают депутатам избиратели, независимость парламента, равенство между его членами [Weill 2016: 519]. К тому же эта процедура дает возможность одновременно согласовывать законопроекты обеими палатами и защищать права парламентского меньшинства.

Тем не менее до сих пор политический смысл указанного механизма находится на периферии внимания исследователей. Считается, что дисконтинуитет не заслуживает внимания, поскольку является техническим средством в законодательном процессе и практически не влияет на его результаты: правительства, особенно в парламентских системах, контролируют законодательную повестку дня и успевают принять свои инициативы в течение одного парламентского срока (см., например, [Shagen 1997; Weill 2016]). Такая мысль прослеживается и в юридических работах, где авторов интересует правовое оформление дисконтинуитета (в каком документе он закреплен), процедурные особенности и время применения (по итогам сессии или созыва) [Кравец 2018; Организация государственной власти... 2014; Законодательный процесс... 2012; Грабовская 2008].

Однако стоит признать, что с начала XX в. политические аспекты дисконтинуитета стали привлекать все больше внимания исследователей. Работы на эту тему можно разделить на несколько тематических блоков:

1) Изучение *взаимозависимости законодательных и избирательных циклов*, в том числе в контексте работы наднациональных структур, таких как Европарламент. Одни исследователи считают, что эти циклы должны быть синхронны для придания актуальности законодательной повестке после вы-

¹ Дисконтинуитет. — *Большой юридический словарь*. URL: <https://gufo.me/dict/law/дисконтинуитет> (accessed 22.03.2021).

² Мельник Г. Залежавшиеся законы: забыть нельзя рассматривать. — *Парламентская газета*. 12.01.2017. URL: <https://www.pnp.ru/politics/2017/01/12/ustarevshie-iniciativy-zabyt-nelzya-rassmatrivat.html> (accessed 20.05.2021).

³ Rede von Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel vor dem Europäischen Parlament am 17. Januar 2007 in Straßburg. — *Bulletin Der Bundesregierung*. Nr. 04-2. Vom. 18. Januar 2007. URL: <https://www.bundesregierung.de/brg-de/service/bulletin/rede-von-bundeskanzlerin-dr-angela-merkel-797836> (accessed 20.05.2021).

бора избирателей [Kovats 2009; Weill 2016: 519]. Без нее связь парламентариев с населением непрочная, что делает европейские институты недостаточно сильными [König 2007]. Другие поддерживают теорию непрерывного органа [Bruhl 2007: 349; 2010], где парламент остается одним и тем же институтом, независимо от меняющегося личного состава.

2) Изучение *процедуры дисконтинуитета и ее влияния на время прохождения законодательных инициатив*. Одни авторы утверждают, что этот механизм практически не влияет на рассмотрение проектов законов и эффективность законодательного процесса [Shagen 1997; König 2007], в то время как другие отмечают “лень и неряшливость” нижней палаты в случае, когда нет необходимости рассматривать законопроекты в определенный срок [Weill 2016]. С другой стороны, установление четкого периода работы над инициативами приводит к тому, что наибольшее количество законопроектов вносится в начале и в конце отведенного парламентариям срока [Kovats 2012].

3) Рассмотрение *проблем бикамерализма*, роли верхней палаты в затягивании принятия решений и “списании” нерассмотренных законов, синхронизации работы двух палат [Bruhl 2007; 2010; Кравец 2018].

4) Изучение дисконтинуитета как *инструмента влияния оппозиционных сил на законодательный процесс* [Inoguchi 2008].

5) Анализ *воздействия дисконтинуитета на законодательную повестку дня* [Masuyama 2000; Döring 2001; McCubbins 2005].

Ключевой для осмысления политической составляющей указанной процедуры можно по праву назвать работу Я. ван Шагена — нидерландского исследователя, который определил дисконтинуитет как “*истечение срока рассмотрения законопроекта, который не был принят за какой-либо определенный отрезок времени*” [Shagen 1997]. В своем исследовании он впервые проанализировал опыт применения дисконтинуитета в странах Европейского союза⁴. Ван Шаген постарался ответить на вопрос, способна ли эта процедура экономить время парламентариев и ускорять законодательный процесс. По его мнению, в большинстве парламентов процедура дисконтинуитета не создает ощутимых проблем как для законодателей, так и для исполнителей, а значимой связи со скоростью прохождения законодательной инициативы не наблюдается. Однако, как точно отмечает исследователь, дисконтинуитет является изящным способом отклонения правительственных законодательных инициатив без процедуры голосования и прямой конфронтации [ibidem], поскольку отсутствие публичной поддержки законопроектов исполнительной власти может расцениваться как проявление недоверия к инициаторам [Heard 1991].

В дальнейшем исследователи подвергали сомнению важность скорости прохождения законопроектов и их качества. В частности, Р. Уэйл подчеркивал, что намного важнее *возможность согласования политических позиций всеми участниками законодательного процесса* [Weill 2016: 519].

Дисконтинуитет также вызывает особый интерес у японских исследователей из-за особенностей законодательного процесса в их стране. Например, М. Масуяма отметил, что в условиях дисконтинуитета, ограниченного одной сессией (как в Японии или Дании), особое значение приобретают вопросы установки законодательной повестки дня [Masuyama 2000], а Т. Иногучи

⁴ Автор исследовал 15 стран, потому что именно столько государств входило в ЕС в 1997 г. во время проведения его исследования.

показал, что в таком случае растет влияние оппозиции на законодательный процесс [Inoguchi 2008].

На основе вышесказанного мы можем определить дисконтинуитет как *технологию отклонения законодательных инициатив по истечении определенного времени без принятия законодательным органом публичного политического решения*.

В научном сообществе нет единого мнения относительно влияния дисконтинуитета на эффективность или скорость законодательного процесса, однако мы можем отметить, что парламент способен использовать его как козырь в политической игре с исполнительной властью и укрепить свои позиции в системе сдержек и противовесов. Этот тезис подтверждается в представленной статье.

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВАНИЯ ИЗУЧЕНИЯ ДИСКОНТИНУИТЕТА В ЗАКОНОДАТЕЛЬНОМ ПРОЦЕССЕ

Политическая природа дисконтинуитета ярче всего проявляется в вопросах установки парламентской повестки дня [Masuyama 2000], что позволяет по-новому взглянуть на аналитический потенциал неинституциональной концепции вето-игроков [Tsebelis 2002]. В частности, Дж. Цебелис отмечает, что в президентских режимах законодательной повесткой дня управляет парламент, в то время как в парламентских контроль остается за правительством. Подобную разницу, по его мнению, обуславливает не характер режима, а способ организации процесса принятия политических решений [The Role of Government... 2011].

Есть достаточно много исследований, уделяющих большое внимание именно вопросам установки повестки дня [Döring 2001; Cox, McCubbins 2007; Cox 2006; Tsebelis, Rizova 2007], акторам, оказывающим на нее влияние [Reform Processes... 2010; Grey 1982; Crombez, Groseclose, Krehbiel 2006], а также роли правительственных структур, которые чаще других выступают основным инициатором изменений законодательного статус-кво [The Role of Government... 2011; Döring 2001].

Сама повестка дня в нашем случае представляет собой набор предложений по изменению законодательного статус-кво с целью решения актуальных публичных государственных и общественных проблем. В этом процессе акторы могут играть разную роль:

- позитивную, или активную – способствовать изменению статус-кво;
- негативную, или реактивную – заблокировать принятие решений в целях сохранения статус-кво⁵.

Концепция вето-игроков Дж. Цебелиса предлагает рассматривать акторов (институциональных и партийных), способных заблокировать принятие политических решений, – вето-игроков, деятельность которых подчиняется общим формальным правилам игры [Tsebelis 1995; 2002: 36]. Однако список подобных акторов намного шире. Если учитывать всех, кто может негативно повлиять на результаты рассмотрения инициатив, то это люди и группы, обладающие полномочиями участвовать в принятии решений по определенному кругу вопросов, блокировании или даже просто затягивании рассмотрения инициатив. В таких случаях некоторые авторы используют понятие *veto gate*

⁵ Понятия “негативный” и “позитивный” в данной статье не несут оценочного характера и являются аналогом английских слов *positive* и *negative*, отражающих результат влияния на законодательный статус-кво – реализацию изменений или их блокирование. Такая терминология используется для изучения повестки дня как теоретический концепт в теории вето-игроков. См., например, [Zubek 2011].

(дословно — “ворота вето”) как совокупность возможностей блокирования политических решений [McCubbins 2005].

В свою очередь *вето-актор* (зарубежные исследователи предпочитают использовать понятие *gatekeeper*, дословно — привратник, охранитель) — это участник законодательного процесса, который своими действиями или бездействием способен создать трудности в прохождении инициативы, но не заблокировать ее полностью [Crombez, Groseclose, Krehbiel 2006: 322-324]. В разных странах значительно расходятся количество вето-акторов в законодательном процессе, которые находятся как снаружи, так и внутри законодательного органа [McCubbins 2005: 132]. Ими могут быть политические субъекты (например, отдельный депутат или небольшая фракция), “технические исполнители” в парламенте (внутриинституциональные акторы, такие как комитеты или руководство палаты), а также общественные структуры (ассоциации, СМИ и др.) (см. [Помигуев 2016b]).

Отдельно отметим, что непринятие решений — это тоже решение, которое способствует сохранению законодательного статус-кво, но не получает широкой публичной огласки [Помигуев 2016a]. Такое возможно, когда вето-игроки понимают, что транзакционные издержки будут значительно превышать выгоды. При этом сохранение статус-кво без открытого конфликта противостоящих политических сил, безусловно, играет на руку “охранителям” — бенефициарам существующего порядка.

Впрочем, вышеуказанный путь имеет свои риски. Ряд исследователей предполагают, что из-за дисконтинуитета можно даже проиграть выборы, если законодательные инициативы не будут приняты в срок, а правящая партия не выполнит свои обещания [Heller 2001]. Такая вероятность достаточно велика, если учитывать сопротивление оппозиции.

При изучении законодательного процесса важно понимать, *каким образом* вето-игроки и вето-акторы достигают целей по удержанию выгодного им законодательного статус-кво. Этот процесс образует самостоятельный вид политических технологий⁶, направленных на блокирование законодательных решений, который можно определить как *вето-технологии* — целенаправленно сконструированную совокупность приемов и способов противодействия изменениям законодательного статус-кво, затрагивающим несопадающие интересы вето-игроков и/или вето-акторов.

Обычно инициатором изменений выступает исполнительная власть, а соответственно и вето-технологии применяются для того, чтобы сдерживать ее попытки произвести изменения, которые могут противоречить интересам крупных социальных групп, представляемых парламентариями.

По мнению Дж. Цебелиса и Б. Раша, преодолеть сопротивление законодательного органа как основного вето-игрока можно в трех измерениях:

— институциональном — за счет норм в конституциях, законах, правилах парламентской процедуры;

— партийном — с помощью формирования парламентского большинства, способного достичь высокого уровня стратегических предпочтений двух ветвей власти;

⁶ Мы предлагаем основываться на определении политических технологий О.Ф. Шаброва, который обозначил их как “целенаправленно сконструированную совокупность приемов и способов достижения результата, использование которых затрагивает государство и несопадающие интересы значимых социальных групп” [Шабров 2012: 328].

— позиционном — когда правительство формирует в парламенте коалицию поддержки конкретных законодательных инициатив, чаще всего находясь при этом в центре политического спектра [The Role of Government... 2011].

В данной статье мы рассматриваем последствия применения конкретной вето-технологии (принципа дисконтинуитета) во взаимоотношениях двух институциональных вето-игроков: парламента и правительства.

ОПЫТ ПРИМЕНЕНИЯ ДИСКОНТИНУИТЕТА В ПАРЛАМЕНТАХ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

Принцип прерывности по-разному институционализирован в странах мира: он может быть установлен в конституции, законах, правовых обычаях и внутрипарламентских постановлениях (регламентах) [Shagen 1997].

Если законопроект не был рассмотрен в определенный срок, то его надо будет вносить снова (если на это есть воля субъекта законодательной инициативы) с соблюдением всех регламентных процедур. Срок истечения законопроектов зависит от страны и парламента. Например, в США, Великобритании (с 2004 г. с некоторыми исключениями), Канаде (с 2008 г. с некоторыми исключениями), Дании и Японии время рассмотрения законопроектов измеряется одной сессией. В Германии, Швеции, Франции, Бельгии и ряде других стран срок ограничен одним созывом. Однако из правила дисконтинуитета есть немало исключений. Например, в Швеции, Нидерландах, Люксембурге можно не применять дисконтинуитет, если на общем собрании депутатов принят специальный билль. В Бельгии, Франции, Ирландии, Израиле и даже в Европарламенте “прерывность” может быть отменена решением нового созыва парламента: парламентарии сами выбирают законодательные инициативы из предыдущего созыва, которые достойны дальнейшего рассмотрения. В Японии существует возможность по рекомендации профильной комиссии принять специальное постановление, позволяющее рассмотреть законодательную инициативу в период парламентских каникул [Политическая система... 2013: 91].

В немецком бундестаге существенна роль бюрократических структур как вето-акторов [Законодательный процесс 2012: 21-24]. Это влияние особо заметно в конце созыва, когда применяется дисконтинуитет: он охватывает все без исключения законопроекты (и даже постановления палаты, ратификации международных договоров, петиции), внесенные в нижнюю палату парламента⁷. Если же законопроект дошел до верхней палаты, то это правило не действует.

Ярким примером влияния бюрократии на процесс принятия решений является петиция родственников погибших в авиакатастрофе *Germanwings* в Альпах в 2015 г., которая так и не была опубликована на сайте бундестага из-за вступления в действие дисконтинуитета⁸. Документ был отправлен по почте в конце июля 2017 г., незадолго до окончания созыва (сентябрь 2017 г.)⁹,

⁷ Frequently Asked Questions about Forming a Government. — *The Federal Chancellor*. URL: <https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-en/news/frequently-asked-questions-about-forming-a-government-317456#tar-11> (accessed 20.05.2021).

⁸ Согласно Конституции Германии, любой гражданин может подать жалобу и принять решение о публикации петиции. Комитет обязан предоставить ответ гражданину.

⁹ Scholz K.A. Germanwings Crash: Victims' Relatives Demand Answers. — *Deutsche Welle*. 13.08.2017. URL: <https://www.dw.com/en/germanwings-crash-victims-relatives-demand-answers/a-40073035> (accessed 20.05.2021).

а аппарат нижней палаты затянул время и не опубликовал петицию, которая могла вызвать нежелательный общественный резонанс.

В Великобритании дисконтинуитет — еще более мощный инструмент влияния на законодательный процесс, поскольку применяют его по окончании одной сессии. Традиция прерывности в британском парламентаризме восходит к эпохе Стюартов и Тюдоров, когда короли могли распустать и собирать парламент по своему усмотрению, при этом автоматически отклонялись все нерассмотренные законы¹⁰.

В палате общин принцип прерывности начинает действовать, если законопроект не был рассмотрен в течение одной парламентской сессии. Но существует процедура переноса законопроектов из одной сессии в другую [Shagen 1997], правда, она применяется редко. Однако парламент все же пошел на некоторые уступки правительству: теперь законопроекты можно перенести между сессиями, но только один раз и только если с момента принятия законопроекта в первом чтении прошло не более 12 месяцев. Верхняя палата может также продолжить рассмотрение билля специальным решением, но переносить их в другой созыв нельзя¹¹.

Дисконтинуитет иногда бывает выгоден законодателям. Например, в 2014 г. британские парламентарии “не успели” рассмотреть директивы Евросоюза “О чистом воздухе” и “О загрязнении окружающей среды”. Принять политическое решение об отклонении было невыгодно — это показало бы игнорирование экологических проблем. Но и принять инициативу не могли: депутаты посчитали это слишком сильным вмешательством во внутренние дела государства, а также отметили возможность роста нагрузки на бизнес¹².

В том или ином виде дисконтинуитет встроен в парламентские системы многих демократических стран, однако есть и механизмы минимизации последствий его наступления. Так, в Италии предусмотрена ускоренная процедура рассмотрения повторно внесенных законопроектов, но применяется она лишь к тем инициативам, которые и так не вызвали особых разногласий.

В Бельгии правительство имеет возможность представить специальный закон с рекомендациями по рассмотрению законопроектов, подвергшихся процедуре дисконтинуитета. Данный документ не поможет избежать повторного внесения, но сохранит возможность использования ранее подготовленных отзывов Государственного совета и правительства. Во Франции законопроект продолжают рассматривать, если тот был принят в первом чтении.

В Израиле юридически дисконтинуитет существует, однако каждый новый созыв принимает закон о континуитете и все законопроекты продолжают рассматриваться. Первый закон о континуитете был принят в период одиннадцатого правительства Израиля еще в 1964 г. [Weill 2015: 397].

В Польше процедура обнуления существует в виде правового обычая и применяется каждый созыв. Причем дисконтинуитет касается не только

¹⁰ Stern M. Legislative Discontinuity: An Introduction. — *Point of Order. A Discussion of Congressional Legal Issues*. 19.05.2018. URL: <https://www.pointoforder.com/2018/05/19/legislative-discontinuity-an-introduction/> (accessed 20.05.2021).

¹¹ Carrying over Bills. — *Office of the Parliamentary Council*. 2012. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/79351/carry_over_pamphlet_181212_1.pdf (accessed 20.05.2021).

¹² Neslen A. EU Plans to Scrap Laws on Clean Air and Waste Recycling. — *The Guardian*. 11.12.2014. URL: <https://www.theguardian.com/environment/2014/dec/11/eu-plans-to-scrap-clean-air-and-waste-recycling-laws> (accessed 20.05.2021).

законодательных актов, но и других документов, принимаемых законодательным органом. Например, 27 июля 2005 г., почти за три месяца до выборов, группа депутатов обжаловала положения закона “О жилищных кооперативах”, а Конституционный трибунал в дальнейшем вынес решение о недопустимости рассмотрения дела по запросу депутатов, поскольку их полномочия уже закончились [Организация государственной власти... 2014]. Но и здесь есть исключения: законопроекты, внесенные в порядке так называемой народной инициативы, должны быть обязательно рассмотрены в течение трех месяцев, а если переносятся в другой созыв, то срок продляется до полугода [Грабовская 2008]. Также этой процедуре не могут быть подвергнуты законы, изменяющие конституцию. Отметим, что дисконтинуитет не распространяется на подобные инициативы и в парламентах Португалии, Испании, Италии.

В США для большинства законодательных актов дисконтинуитет наступает каждую сессию. Скоротечность и динамика законодательного процесса, обусловленные и процедурой прерывности, и частыми выборами в конгресс, открывают возможности для влияния на законодательный процесс технических процедур. Формально президент США не обладает правом законодательной инициативы, однако может ветировать законопроекты. Если билль был принят и направлен конгрессом президенту менее чем за десять дней до окончания сессии, глава государства может даже *не* применять вето, а всего лишь отказаться подписывать закон до конца созыва и исключить возможность преодоления вето конгрессом и сенатом (так называемое карманное вето) [Помигуев 2016а: 82–83]. В дальнейшем глава государства оставляет за собой право подписать закон, когда сочтет нужным.

Другой формой подобного неформального вето является возможность использования флибустерства — процедурной уловки, которая иногда применяется в сенате США, чтобы затянуть дебаты по законопроекту [Magliocca 2010]. Например, сенатор от штата Техас Тед Круз выступал с трибуны более 21 часа, когда хотел сорвать рассмотрение вопроса о выделении средств на осуществление реформы здравоохранения *Obamacare*¹³.

В Японии дисконтинуитет так же, как и в США, наступает после каждой сессии. Впрочем, были прецеденты переноса законопроектов на более поздний срок. Именно так произошло на последнем заседании весенней сессии 2019 г., когда отложили рассмотрение поправок в национальный закон “О референдуме”¹⁴. Этот случай имел особое политическое значение, поскольку произошел перед выборами нового состава парламента и в перспективе мог изменить баланс сил. При этом необходимо помнить, что в Японии всего лишь одна сессия в году, срок которой, как правило, равен 150 дням¹⁵. Это не очень много, учитывая “вязкость” японской законодательной процедуры, связанной с внушительным инструментарием затягивания процесса принятия законов [Политическая система... 2013: 152–154]¹⁶.

¹³ Ferraro T., Cowan R. U.S. Senator Cruz Speaks into the Night Against Obamacare. — *Reuters*. 25.09.2013. URL: <https://www.reuters.com/article/usa-fiscal/u-s-senator-cruz-speaks-into-the-night-against-obamacare/idUSL2N0HL05G20130925> (accessed 20.05.2021).

¹⁴ Diet Session Concludes; Election Set for July 21. — *Japan News*. 26.06.2019. URL: <http://the-japan-news.com/news/article/0005835776> (accessed 20.05.2021).

¹⁵ The Diet Law. — *House of Councilors, The National Diet of Japan*. URL: <https://www.sangiin.go.jp/eng/law/diet/index.htm> (accessed 20.05.2021).

¹⁶ См. также: Final Report. — *Research Commission on the Constitution. The House of Representatives*. 2005. URL: [https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_kenpou.nsf/html/kenpou/report.pdf/\\$File/report.pdf](https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_kenpou.nsf/html/kenpou/report.pdf/$File/report.pdf) (accessed 20.05.2021).

Рассмотрение случаев применения дисконтинуитета в отдельных странах позволяет выделить его стандартные процедурные характеристики, влияющие на конечные результаты законодательного процесса (см. табл.):

- период, после которого процедура вступает в действие (сессия, созыв, календарный год);
- наличие условий, при которых дисконтинуитет не применяется (в том числе ограничения, связанные с этапом рассмотрения инициативы);
- документ, где закреплён дисконтинуитет (от этого зависит устойчивость процедуры его применения).

Таблица (Table)

Основные характеристики принципа дисконтинуитета в зарубежных странах
Principle of Discontinuity in the Other Countries: Main Characteristics

Страна	Период применения	Наличие ограничений процедуры	С какого этапа перестает действовать	Где закреплён
Германия	Созыв	Нет	Передан в верхнюю палату (бундесрат)	Правовой обычай
Великобритания	Сессия / календарный год	Да	Действует на всех этапах	Правовой обычай
Италия	Созыв	Да	-	Правовой обычай
Бельгия	Созыв	Да	-	Акт парламента
Франция	Созыв	Да	Принят в первом чтении	Правовой обычай
Польша	Созыв	Да	-	Правовой обычай
США	Сессия	Нет	-	Правовой обычай
Португалия	Созыв	Да	Действует на всех этапах	Конституция
Испания	Созыв	Да	Передан в верхнюю палату	Регламент работы
Дания	Сессия	Нет	Действует на всех этапах	Конституция
Япония	Сессия	Да	Действует на всех этапах	Закон о парламенте
Швеция	Созыв	Да	-	Конституционный акт
Австрия	Сессия	Нет	Передан в верхнюю палату	Конституция

ДИСКОНТИНУИТЕТ В РОССИИ: ИСТОРИЧЕСКИЕ ОСОБЕННОСТИ И ПЕРСПЕКТИВЫ ПРИМЕНЕНИЯ

Дисконтинуитет как законодательная процедура в России известен с имперских времен, когда институт парламентаризма только зарождался, а правила работы парламентариев не устоялись. Практика складывалась с учетом мнения власть предержащих о политической целесообразности, а не опыта европейских держав или стратегического решения политиков и государя [Кравец 2018].

В Первой (1906 г.) и Второй (1907 г.) государственных думах, которые были распущены императором из-за неприемлемых для него и правительства решений, дисконтинуитет де-факто существовал [Корф 1915]. Единственный законопроект, принятый Первой Думой и не успевший пройти рассмотрение в Государственном Совете, верхней палатой не рассматривался. После роспуска Второй Думы накопилось 18 таких инициатив, причем все они были правительственными. На специальном заседании после некоторых колебаний верхняя палата приняла решение также их не рассматривать.

К третьему созыву парламента политики и ученые обсуждали важный вопрос: если применять дисконтинуитет, то после созыва или сессии? Перед первыми двумя составами нижней палаты такой проблемы не стояло, потому что депутаты успели отработать только одну сессию. На практике обнуление не состоялось, а вот окончание созыва ознаменовалось новой волной обсуждений вопросов законодательной преемственности.

Государственный совет не поддерживал применение процедуры дисконтинуитета, в отличие от нижней палаты [там же: 215-219]. Сложилась парадоксальная ситуация: в Государственной Думе принцип фактически применялся, хотя и не был закреплен юридически (правительственные инициативы нужно было вносить снова, а депутатские, которых было мало, не рассматривались). В то же время Госсовет продолжал разбирать законы, принятые прошлой Думой, а в случае отклонения документ поступал в нижнюю палату для работы над ним уже с учетом новых поправок [Кравец 2018].

Со времен становления Советского Союза дисконтинуитет в парламентской деятельности не использовался.

В современной России изначально определен принцип континуитета: законопроекты рассматриваются независимо от созыва, в котором были внесены. Такая норма закреплена в ст. 220 Регламента Госдумы, и она ни разу не подвергалась изменению¹⁷. Соответственно для введения этой процедуры в законодательный процесс потребуется принять лишь постановление нижней палаты парламента в единственном чтении. В отличие от закона, такое решение не требует одобрения Совета Федерации, подписи президента или заключения правительства.

В данном разделе мы предлагаем проанализировать возможности и последствия применения дисконтинуитета с помощью оценки трех измерений работы правительства с Госдумой — институциональном, партийном и позиционном¹⁸.

Институциональное измерение. Если рассматривать институциональное положение правительства как вето-игрока, то оно существенно ограничено конституцией: этот орган может инициировать законопроекты, но в дальнейшем не принимает публичных политических решений и не имеет права вето. Однако другие субъекты права законодательной инициативы обязаны получать перед внесением законопроекта, который предусматривает бюджетные траты, заключение правительства (но даже его отрицательная позиция теоретически не мешает Госдуме в итоге принять закон). Не стоит забывать, что в Регламенте нижней палаты закреплена приоритет рассмотрения правительственных инициатив, если есть необходимость внесения изменений в законодательное регулирование в социально-экономической сфере (ст. 50 Регламента).

¹⁷ О регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. — *Консультант Плюс*. URL: <http://www.consultant.ru/law/review/lawmaking/reglduma> (accessed 20.05.2021).

¹⁸ Последствия дисконтинуитета на работу партий в парламенте требуют отдельного рассмотрения.

Российскую исполнительную власть сложно рассматривать без связи двух институтов: президента и правительства [Shevchenko, Golosov 2011], первый из которых по конституции не относится ни к одной ветви власти, при этом оказывает влияние на работу каждой из них. Таким образом, успехи правительства могут становиться дестабилизирующим фактором из-за приобретения собственного политического веса, создающего дополнительные риски для доминирующего положения главы государства¹⁹. И здесь парламент может служить противовесом исполнительной власти, как было во времена Бориса Ельцина [Remington 2007]. В свете последних изменений конституции зависимость всех ветвей власти от решений президента заметно выросла, что практически полностью исключает на институциональном уровне случаи “неповиновения” воле главы государства [Румянцев 2020].

Если же рассматривать позиции Госдумы в системе разделения властей, то в определенных случаях она может выступать полноправной площадкой для публичного согласования межведомственных противоречий внутри правительства [Noble 2018] или даже несовпадающих интересов представителей политической элиты, при этом функция парламента как посредника между обществом и властью развита слабо [Noble, Schulmann 2018: 73-76]. В такой ситуации дисконтинуитет может служить технологией, способной усилить институциональные позиции нижней палаты за счет четко регламентированного и небольшого времени, в течение которого политические акторы должны прийти к консенсусу.

Партийное измерение. Конфигурация партийных вето-игроков в значительной степени определяет позиции Государственной Думы в законодательном процессе. Как следствие исполнительная (у нас еще и так называемая президентская) власть стремится контролировать законодательную деятельность Думы посредством создания провластного большинства [Chaisty 2012], причем делать это тем легче, чем меньше идеологическое разнообразие и численный состав парламентских партий и выше уровень их внутреннего единства [Помигуев 2016а]. Именно фракция “Единой России” выполняет роль гаранта лояльности Думы.

Отметим существенное “но”: фракция “Единой России” отличается от партии. Во-первых, в VII созыве Думы в состав самой большой фракции вошло около 80 членов Общероссийского народного фронта (де-юре общественной организации, не связанной строгой партийной дисциплиной)²⁰. Во-вторых, ситуация вокруг одиозных законопроектов, которые нижняя палата приняла, а верхняя отклонила, заставила секретаря Генсовета партии Андрея Турчака напомнить публично, что “’Единая Россия’ не партия фракции, это фракция партии. Это касается и федерального уровня, и... региональных парламентов. Партийная повестка должна задаваться самой партией, а потом уже транслироваться и реализовываться на уровне парламента”²¹. Такая обеспокоенность вызвана в первую очередь влиянием на законодательный процесс спикера нижней палаты VII созыва Вячеслава Володина.

¹⁹ Например, Правительство Е.М. Примакова при президенте Б.Н. Ельцине. Подробнее см. [Циткилов 1999].

²⁰ Нагорных И. ОНФ не хочет раствориться в Госдуме. — *Коммерсантъ*. 15.10.2016. № 192. С. 2. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3117862> (accessed 20.05.2021).

²¹ Весной “Единая Россия” проведет ребрендинг. — *Единая Россия. Официальный сайт партии*. 23.01.2018. URL: <https://er.ru/news/163445/> (accessed 20.05.2021).

Фракции “Единой России” часто приходится брать на себя репутационные риски, связанные с правительственными законопроектами, например, непопулярную пенсионную реформу, повышение налога на добавленную стоимость и др. Кабинет министров выступает главным инициатором политических изменений, и без фракционного большинства практически невозможно представить, что подобные законы могли быть приняты. В свою очередь, дисконтинуитет способен снизить репутационные риски как для партии власти, так и для парламента в целом, если будет принято политическое решение не спешить с рассмотрением наиболее одиозных законопроектов, чтобы дожидаться их обнуления. Оппозиция тоже может использовать технологию затягивания рассмотрения инициатив с помощью “флибустьерства” или “итальянской забастовки”²². К тому же, согласно “пакетному соглашению”, в Госдуме половина мест председателей комитетов, выступающих вето-акторами, от которых во многом зависит скорость рассмотрения профильных инициатив, отданы оппозиции [Помигуев 2017]. Это значит, что уже на комитетском уровне рассмотрения законопроектов могут возникать задержки, а без политического решения руководства палаты инициатива может так и не получить хода [Помигуев 2016а, 2016б].

В итоге контроль правительства над законодательным процессом во многом зависит от партийного большинства, подконтрольного президенту, которое и устанавливает парламентскую повестку дня, имея наибольший вес в руководстве палаты. Если будет действовать дисконтинуитет, министрам придется заранее учитывать время внесения инициатив в парламент, а также просчитывать риски снижения скорости их прохождения, проводя дополнительные согласования с парламентскими фракциями.

Позиционное измерение. Важная задача представителей исполнительной власти заключается в учете интересов и позиций не только вето-игроков, но и вето-акторов. Поиск компромиссов подразумевает учет транзакционных издержек и возможностей достижения законодательного результата. Так, анализ работы Думы, в которой есть пропрезидентское большинство, показал, что позиционных маневров в современной России не наблюдается, поскольку нет необходимости заключать политическую сделку с парламентскими силами, особенно с оппозиционными [Shevchenko, Golosov 2011]. На данный момент можно с уверенностью говорить, что субъектность Госдумы, как ни парадоксально, зависит не от количества парламентских партий и их влияния, а от контроля за парламентскими ресурсами конкретных личностей в руководстве палаты [Помигуев 2017]. Фактически к концу VII созыва сложилась ситуация, когда центром принятия политических решений в Думе является ее председатель.

Сформированное парламентское большинство, в том числе межфракционные “союзы”, позволяет спикеру В. Володину занимать уверенные позиции в переговорах с исполнительной властью. Однако консолидация нижней палаты парламента привела к тому, что Совет Федерации иногда не допускает усиления политического веса Думы. Но опять же это возможно

²² Четкое соблюдение Регламента, например, использование права на внесение неограниченного количества поправок к законопроекту. На такой шаг пошли коммунисты, когда в 2012 г. рассматривались изменения в закон о митингах. См. Рустамова Ф. КПРФ устроила “итальянскую забастовку” из-за встреч с избирателями. — *BBC News. Русская служба*. 19.05.2017. URL: <https://www.bbc.com/russian/news-39978858> (accessed 20.05.2021).

только в контексте блокирования принятых нижней палатой решений, когда правительство уже не способно что-либо сделать самостоятельно²³.

Таким образом, в VII созыве Госдумы сложилась ситуация, когда для удачного проведения инициативы в Думе необходимо найти компромисс только с одним парламентским вето-актором — председателем. Такие договоренности лежат вне сферы партийной или идеологической принадлежности нижней палаты и, вполне возможно, вне публичного политического процесса. Введение принципа дисконтинуитета могло бы усилить позиции законодателей, а точнее его руководства, во взаимоотношениях с правительством, снизить политические риски принятия резонансных инициатив. Это касается и ратификации международных соглашений в случае, когда есть обязанности перед иностранными партнерами, но политическая выгода от таких решений не очевидна. Одновременно возможны и негативные последствия: руководство Думы, комитетов (как основных рабочих органов) и аппарата — вето-акторов — получит дополнительные рычаги влияния на инициаторов благодаря своему праву формировать парламентскую повестку дня, а все политические субъекты будут стремиться к развитию так называемой процедуры нулевого чтения²⁴, когда интересы согласуются неформально и непублично.

Выводы

Важным направлением изучения законодательного процесса является область политических технологий, применяемых для продвижения или блокирования инициатив по изменению законодательства. В данной статье мы выявили новый вид таких технологий — “вето-технологии”, под которыми понимается целенаправленно сконструированная совокупность приемов и способов противодействия изменениям законодательного статус-кво, которые затрагивают несовпадающие интересы вето-игроков и/или вето-акторов.

Дисконтинуитет — это конкретная политическая (вето-)технология, которая может позволить законодателям укрепить свои позиции в отношениях с исполнительной ветвью власти. Время — ценный ресурс в процессе принятия законов, и именно парламент имеет практически неограниченные возможности процедурно затягивать рассмотрение инициатив, поскольку самостоятельно устанавливает законодательную повестку дня.

Процедурные особенности дисконтинуитета серьезно различаются по странам, а детали его применения могут иметь порой противоположный эффект для законодательной власти, парламентской оппозиции и различных вето-акторов.

В России взаимоотношения парламента и правительства (институциональное, партийное и позиционное) складываются не в пользу первого, если не учитывать влияния президента страны на оба этих органа. В сложившихся условиях возможность Госдумы игнорировать непопулярные внутри- и внешнеполитические решения, ссылаясь на окончание времени рассмотрения, могло бы существенно укрепить политический вес законодателей в системе разделения властей, с учетом того, что введение принципа дисконтинуитета не потребует

²³ Например, закон о хостелах, когда правительство подготовило отрицательный отзыв, но все же вынуждено было надеяться на “вето” Совета Федерации, которое не заставило себя ждать. См. подробнее: Лунькова В. Госдума отложила ужесточение регулирования хостелов. — *РБК*. 22.02.2019. URL: <https://realty.rbc.ru/news/5c6fb3399a794703e6455562> (accessed 20.05.2021); Мухаметшина Е.К. Совет Федерации отклонил закон о хостелах. — *Ведомости*. 13.03.2019. URL: <https://www.vedomosti.ru/business/articles/2019/03/13/796319-o-hostelah> (accessed 20.05.2021).

²⁴ Процедура “нулевого чтения” подвергается серьезной критике из-за публичной закрытости, исключающей парламентскую дискуссию. См. подробнее: [Любимов 2005].

формального одобрения других участников законодательного процесса. Чем короче будет период, после которого применяется указанная процедура, тем сильнее будет парламент благодаря праву определять законодательную повестку дня. Однако отрицательными последствиями применения новой вето-технологии могут стать дальнейший рост влияния руководства Думы и иных вето-акторов (но не палаты в целом или отдельных депутатов), а также развитие непубличных и неформальных процедур согласования позиций заинтересованных сторон.

DOI: [10.17976/jpps/2021.04.13](https://doi.org/10.17976/jpps/2021.04.13)

RESETTING BILLS: DISCONTINUITY AS A POLITICAL TECHNOLOGY FOR BLOCKING POLICY DECISION

I.A. Pomigiev^{1, 2, 3}, D.V. Alekseev⁴

¹ HSE University. Moscow, Russia

² Institute of Scientific Information for Social Sciences of the Russian Academy of Sciences. Moscow, Russia

³ Financial University under the Government of the Russian Federation. Moscow, Russia

⁴ Russian Presidential Academy of National Economic and Public Administration. Moscow, Russia

POMIGUEV, Ilya Aleksandrovich, Cand. Sci. (Polit. Sci.), Associate Professor, HSE University; Research Fellow, Institute of Scientific Information for Social Sciences of the Russian Academy of Sciences (INION RAS); Associate Professor, Financial University under the Government of the Russian Federation, email: pomilya@mail.ru; **ALEKSEEV, Dmitry Vladimirovich**, post-graduate student, Russian Presidential Academy of National Economic and Public Administration, Moscow, email: mityaalekseev@yandex.ru

Pomigiev I.A., Alekseev D.V. Resetting Bills: Discontinuity as a Political Technology for Blocking Policy Decision. – Polis. Political Studies. 2021. No. 4. P. 176-191. (In Russ.) <https://doi.org/10.17976/jpps/2021.04.13>

Received: 14.09.2020. Accepted: 24.03.2021

189

Abstract. The article deals with discontinuity procedure as a political technology used to reject legislative initiatives in case a Parliament has not adopted a public political decision in a scheduled time. Complementary veto players theory by George Tsebelis is used in this article. In particular, the authors set out to study not only institutional and partisan veto players, but also the other participants in the legislative process: veto actors (in other words, “gatekeepers”). The authors create a concept of “veto-technologies”, enabling the expansion of the analytical potential of the theory through studying specific initiative-blocking technologies such as discontinuity. In this article, we review studies on the discontinuity of political science, the features of its influence on the parliamentary agenda, and the timing of legislative initiatives. During the study on the use of discontinuity in fourteen countries, the authors identified universal procedural characteristics that determine the configuration and significance of this technology in the legislative process: the effective period (session, convocation, calendar year); the conditions under which discontinuity is not applied; the document that consolidates the discontinuing procedure. The authors also offer an analysis of this theory’s application in the Russian Empire. The possibilities of applying discontinuity in modern Russia are considered in three dimensions in which the Government works with the State Duma: institutional, partisan, and positional. In the meantime, the procedure can be established through the amendments to the Regulations of the lower house. This obviates the need to coordinate such a decision with other institutional veto players. Discontinuity in perspective can help eliminate the political risks of making unpopular domestic and foreign policy decisions and, as a result, strengthen Parliament’s position in relations with the other public authorities. Adverse effects of the introduction of discontinuity may be the further development of non-public and informal procedures to negotiate the positions of stakeholders, as well as a decrease in the political weight of ordinary deputies in comparison with veto-actors setting the parliamentary agenda.

Keywords: veto players, veto technologies, veto actors, legislative process, principle of discontinuity, resetting bills, legislative activity, system of checks and balances.

References

Bruhl A.-A. P. 2007. Against Mix-and-Match Lawmaking. – *Cornell Journal of Law and Public Policy*. Vol. 16. P. 349-362. URL: <https://ssrn.com/abstract=932574> (accessed 20.05.2021).

- Bruhl A.-A. P. 2010. Burying the “Continuing Body” Theory of the Senate. — *Iowa Law Review*. Vol. 95. P. 1401–1466. URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1427456 (accessed 20.05.2021).
- Chaisty P. 2012. The Federal Assembly and the Power Vertical. — *Routledge Handbook of Russian Politics and Society*. Ed. by G. Gill, J. Young. New York: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203804490>
- Cox G.W. 2006. The Organization of Democratic Legislatures. — *The Oxford Handbook of Political Economy*. Ed. by B.R. Weingast, D.A. Wittman. Oxford: Oxford University Press. P. 1–40. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199548477.003.0008>
- Cox G.W., McCubbins M.D. 2007. *Legislative Leviathan*. 2nd Edition. Cambridge: Cambridge University Press.
- Crombez Ch., Groseclose T., Krehbiel K. 2006. “Gatekeeping”. — *Journal of Politics*. Vol. 68. No. 2. P. 322–324. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2508.2006.00409.x>
- Döring H. 2001. Parliamentary Agenda Control and Legislative Outcomes in Western Europe. — *Legislative Studies Quarterly*. Vol. 26. No. 1. P. 145–165.
- Grey J. E. 1982. Procedure for Passing Legislation. — *Constitutional and Parliamentary Information*. No. 131. P. 75–176.
- Heard A. 1991. *Canadian Constitutional Conventions: The Marriage of Law and Politics*. Toronto: Oxford University Press.
- Heller W.B. 2001. Making Policy Stick: Why the Government Gets What It Wants in Multiparty Parliaments. — *American Journal of Political Science*. Vol. 45. No. 4. P. 780–798. <https://doi.org/10.2307/2669324>
- Inoguchi T. 2008. Parliamentary Opposition under (Post-) One-Party Rule: Japan. — *The Journal of Legislative Studies*. Vol. 14. No. 1–2. P. 113–132. <https://doi.org/10.1080/13572330801921067>
- König T. 2007. Discontinuity: Another Source for the EU’s Democratic Deficit? — *European Union Politics*. Vol. 8. No. 3. P. 411–432. <https://doi.org/10.1177/1465116507079548>
- Kovats L. 2008. *Is Discontinuity to Blame? A Quantitative Assessment of Duration and Timing of European Legislation*. Working Paper Prepared for the ECPR Joint Sessions Rennes/France, 11–16 April.
- Kovats L. 2009. Do Elections Set the Pace? A Quantitative Assessment of the Timing of European Legislation. — *Journal of European Public Policy*. Vol. 16. No. 2. P. 239–255. <https://doi.org/10.1080/13501760802589255>
- Kovats L. 2012. Do Elections Set the Pace? A Quantitative Assessment of Timing of European Legislation. — *The EU Timescape*. London: Routledge. P. 60–76. <https://doi.org/10.4324/9780203723333-8>
- Magliocca G. 2010. Reforming the Filibuster. — *Northwestern University Law Review*. Vol. 105. No. 1. P. 303–328.
- Masuyama M. 2000. Is the Japanese Diet Consensual? — *The Journal of Legislative Studies*. Vol. 6. No. 4. P. 9–28. <https://doi.org/10.1080/13572330008420637>
- McCubbins M.D. 2005. Legislative Process and the Mirroring Principle. — *Handbook of New Institutional Economics*. New York: Springer. P. 123–147. https://doi.org/10.1007/0-387-25092-1_7
- Noble B. 2018. Authoritarian Amendments: Legislative Institutions as Intraexecutive Constraints in Post-Soviet Russia. — *Comparative Political Studies*. Vol. 53. No. 9. P. 417–454. <https://doi.org/10.1177/0010414018797941>
- Noble B.H., Schulmann E. 2018. Not Just a Rubber Stamp: Parliament and Lawmaking. — *The New Autocracy: Information, Politics, and Policy in Putin’s Russia*. Ed. by D. Treisman. Washington: Brookings Institution Press.
- Reform Processes and Policy Change: Veto Players and Decision-Making in Modern Democracies*. 2010. Ed. by T. König, G. Tsebelis, M. Debus. New York: Springer Science + Business Media.
- Remington T. F. 2007. The Russian Federal Assembly, 1994–2004. — *The Journal of Legislative Studies*. Vol. 13. No. 1. P.121–141.
- Shagen J. 1997. The Principle of Discontinuity and the Efficiency of the Legislative Process. — *The Journal of Legislative Studies*. Vol. 3. No. 4. P. 115–125. <https://doi.org/10.1080/13572339708420531>
- Shevchenko Iu., Golosov G.V. 2011. Russia: The Executive in a Leading Role. — *The Role of Government in Legislative Agenda Setting*. Ed. by G. Tsebelis, B.E. Rasch. London, New York: Routledge. P. 201–221.
- The Role of Government in Legislative Agenda Setting*. 2011. Ed. by G. Tsebelis, B.E. Rasch. London, New York: Routledge.
- Tillman S.B. 2007. Noncontemporaneous Lawmaking: Can the 110th Senate Enact a Bill Passed by the 109th House? — *Cornell Journal of Law and Public Policy*. Vol. 16. P. 331–347. <https://doi.org/10.2139/ssrn.505822>
- Tsebelis G. 1995. Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism, and Multipartyism. — *British Journal of Political Science*. Vol. 25. No. 3. P. 289–326. <https://doi.org/10.1017/s0007123400007225>
- Tsebelis G. 2002. *Veto Players: How Political Institution Work*. Princeton, NJ: Princeton University Press. 440 p.
- Tsebelis G., Rizova T. 2007. Presidential Conditional Agenda Setting in the Former Communist Countries. — *Comparative Political Studies*. Vol. 40. No. 10. P. 1155–1182. <https://doi.org/10.1177/0010414006288979>
- Weill R. 2015. The Living-Dead. — *Fordham International Law Journal*. Vol. 38. No. 2. Article 2. P. 397–456.
- Weill R. 2016. Resurrecting Legislation. — *International Journal of Constitutional Law*. Vol. 14. No. 2. P. 518–531. <https://doi.org/10.1093/icon/mow032>

Zubek R. 2011. Negative Agenda Control and Executive–Legislative Relations in East Central Europe, 1997–2008. — *The Journal of Legislative Studies*. Vol. 17. No. 2. P. 172–192. <https://doi.org/10.1080/13572334.2011.574025>

Grabowska S. 2008. Immediate Democracy in Poland. Institute for Popular Initiative: Comments de lege ferenda. — *Comparative Constitutional Review*. № 3. P. 27-42. (In Russ.)

Korf S.A. 1915. *Russkoye gosudarstvennoye pravo* [Russian State Law]. Moscow: Skoropechatnyya A.A. Levenson. (In Russ.)

Kravets I.A. 2018. Constitutional Design, State Reforms and Russian Bicameralism in the Early XX Century. — *Law and Politics*. No. 4. P. 60–106. (In Russ.) <https://doi.org/10.7256/2454-0706.2018.4.25339>

Lyubimov A.P. 2005. “Zero Reading” of Draft Laws as a Tool for Harmonizing Interests. — *Representative Power – XXI Century: Legislation, Comments, Problems*. No. 1. P. 3–4. (In Russ.)

Organizatsiya gosudarstvennoy vlasti v Rossii i zarubezhnykh stranakh [The Organization of State Power in Russia and Foreign Countries]. 2014. Ed. by S. A. Avakyan]. Moscow: Yustitsinform. (In Russ.)

Politicheskaya sistema sovremennoy Yaponii [Political System of Modern Japan]. 2013. Ed. by D.V. Strel'tsov. Moscow: Aspect Press. (In Russ.) URL: <https://mgimo.ru/upload/iblock/dc0/politicheskaya-sistema-sovremennoj-yaponii.pdf> (accessed 23.05.2021).

Pomiguyev I.A. 2016a. Legislative Process in Russia: No Decision is Also a Decision? — *Russia and the Modern World*. No. 1. С. 81–93. (In Russ.)

Pomiguyev I.A. 2016b. The Council of the State Duma: Real Veto Player or a Technical Executive? — *Polis. Political Studies*. No. 2. P. 171–183. (In Russ.) <https://doi.org/10.17976/jpps/2016.02.12>

Pomiguyev I.A. 2017. The Leadership of the State Duma: Return to the Soviet Past? — *Political Science (RU)*. No. 3. P. 105–120. (In Russ.)

Rumyantsev O.G. 2020. About Changes in the Organization and Functioning of the Power Mechanism as a Result of the Constitutional Reform of 2020 in the Russian Federation. *Humanities and Social Sciences. Bulletin of the Financial University*. Vol. 10. No. 2. P. 6–12. (In Russ.) <https://doi.org/10.26794/2226-7867-2020-10-2-6-12>

Shabrov O.F. 2012. Political Technologies. — *Encyclopedia of Humanities*. No. 4. P. 328–330. (In Russ.)

Tsitkilov P. 1999. 243 days of Yevgeny Primakov. — *Free Thought*. No. 8. P. 6–18. (In Russ.)

Zakonodatel'nyy protsess v zarubezhnykh stranakh [The Legislative Process in Foreign Countries]. 2012. Ed. by Yu.I. Leibo. Moscow: MGIMO University. (In Russ.)

Литература на русском языке

Грабовская С. 2008. Непосредственная демократия в Польше. Институт народной инициативы: комментарии de lege ferenda. — *Сравнительное конституционное обозрение*. № 3. С. 27–42.

Законодательный процесс в зарубежных странах. 2012. Под ред. Ю.И. Лейбо. М.: МГИМО-Университет.

Корф С.А. 1915. *Русское государственное право*. М.: Скоропечатня А. А. Левенсон.

Кравец И.А. 2018. Конституционный дизайн, государственные преобразования и российский бикамерализм в начале XX века. — *Право и политика*. № 4. С. 60–106. <https://doi.org/10.7256/2454-0706.2018.4.25339>

Любимов А.П. 2005. “Нулевое чтение” законопроектов как инструмент согласования интересов. *Представительная власть — XXI век: законодательство, комментарии, проблемы*. № 1. С. 3–4.

Организация государственной власти в России и зарубежных странах. 2014. Под ред. С.А. Авакьяна. М.: Юстицинформ.

Политическая система современной Японии. 2013. Под ред. Д. В. Стрельцова. М.: Аспект Пресс. URL: <https://mgimo.ru/upload/iblock/dc0/politicheskaya-sistema-sovremennoj-yaponii.pdf> (accessed 23.05.2021).

Помигуев И.А. 2016a. Законодательный процесс в России: отсутствие решения тоже решение? — *Россия и современный мир*. № 1. С. 81–93.

Помигуев И.А. 2016b. Совет Государственной Думы: реальный вето-игрок или технический исполнитель? — *Полис. Политические исследования*. № 2. С. 171–183. <https://doi.org/10.17976/jpps/2016.02.12>

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

Румянцев О.Г. 2020. Об изменениях в организации и функционировании властного механизма в результате конституционной реформы 2020 года в Российской Федерации. — *Гуманитарные науки. Вестник Финансового университета*. Т. 10. № 2. С. 6–12. <https://doi.org/10.26794/2226-7867-2020-10-2-6-12>

Циткилов П. 1999. 243 дня Евгения Примакова. — *Свободная мысль*. № 8. С. 6–18.

Шабров О.Ф. 2012. Политические технологии. — *Энциклопедия гуманитарных наук*. № 4. С. 328–330.