

УДК 328.34

И.А. Шкурихин

## ОСОБЕННОСТЬ ЛЕГИТИМАЦИИ РЕШЕНИЙ В ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЕ РФ НА ПРИМЕРЕ РЕЗОНАНСНЫХ ЗАКОНОВ 2012 г.

*Легитимация парламентских решений многими рассматривается как функция соблюдения легитимированных ранее законодательных процедур. Такой формальной легитимности в статье противопоставлена неформальная, коммуникативная легитимность. Процессы легитимации решений ГД РФ в 2012 г. рассмотрены в рамках трех контекстов парламентских обсуждений, относящихся ко второму чтению – формирование повестки, обсуждение поправок и выступления по мотивам голосования. Анализ фреймов парламентских коммуникаций в каждом из контекстов показал, что существует раскол по линии власть – оппозиция, который выражается в отказе от поиска компромиссных решений в ходе дискуссии с обеих сторон.*

Ключевые слова: парламент, коммуникации, легитимность.

Общеизвестно, что избрание нового состава Государственной думы РФ в декабре 2011 г. было встречено массовыми акциями протеста, связанными с недоверием россиян к подсчету голосов. В глазах значительной части общества избранные депутаты получили власть нечестно, что подрывает легитимность любых принимаемых Думой решений. Тем не менее в таких условиях депутаты от четырех прошедших в Думу партий не сложили своих полномочий, а приступили к процессу законотворчества. В связи с этим нас будет интересовать вопрос: каким образом депутаты в ходе парламентских дискуссий обосновывают легитимность принимаемых законов?

Согласно формальным правилам парламентской процедуры для легитимации большинства законов в Государственной думе требуется набрать простое большинство голосов. Но помимо формальной легитимации (которой, как в случае выборов, оказалось недостаточно), необходимо придать закону политический вес. Это достигается посредством тщательной, основательной аргументации и поддержки со стороны всех или большинства заинтересованных групп. Характер «неформальной легитимации» лучше всего можно проследить на примере принятия спорных, неоднозначных законов. В 2012 г. наибольшие разногласия, неоднозначное восприятие в обществе вызвали четыре закона: «О клевете», «О митингах», «Об иностранных агентах», «О цензуре в Интернете». Все законы были приняты в июне – июле 2012 г. на фоне обострившегося конфликта между институализированной верховной властью (в мае состоялась инаугурация В. Путина и был определен состав Правительства РФ) и несистемной оппозицией. Комментируя логику принятых законов, известный телеведущий Владимир Познер написал

в своем блоге: «Я бы позволил себе сказать, что все законы, принятые в последнее время Государственной думой, – при внешней корректности – на самом деле, по сути, являются репрессивными: они принимаются из расчета полной подчиненности судов исполнительной власти» [1]. Значительная часть интернет-сообщества, участники протестных акций 2011–2012 гг., безусловно, разделяют эту точку зрения. Очевидно, что и депутатам Государственной думы было известно об этих умонастроениях, и в своих аргументах за и против принимаемых законов они вынуждены были учитывать позицию общественности.

Мы будем анализировать язык парламентских дискуссий с точки зрения его концептуально-когнитивных рамок, или фреймов. Согласно Т. ван Дейку, фрейм – это общее, конвенциональное знание, организованное вокруг некоторого концепта [2. С. 16]. Фреймы парламентской коммуникации позволяют интерпретировать речевые акты депутатов и являются важнейшими условиями для правильного и успешного использования языка в парламентском общении [2. С. 18]. В нашем случае успешность понимается как придание закону большего политического веса и легитимности.

С учетом объема работы мы вынуждены ограничить спектр изучения процедур обсуждения законопроектов до второго чтения. Ввиду того, что обсуждение концепций законопроектов в первом чтении и формальное их утверждение в третьем вызывают меньший уровень политического противостояния, из нашего поля зрения не выпадут вопросы легитимации принимаемых решений. В ходе второго чтения депутаты сталкиваются с тремя коммуникативными ситуациями: определения повестки дня, рассмотрения поправок и выступления по мотивам голосования. Наш даль-

нейший анализ будет посвящен выявлению фреймов, управляющих коммуникациями депутатов в обозначенных ситуациях.

**Определение повестки дня.** Депутаты от оппозиционных фракций при рассмотрении резонансных законопроектов выступали с предложениями убрать их из повестки или перенести на другой срок. Для этого они использовали достаточно широкий круг аргументов: неподготовленность проекта закона, изменение его концепции ко второму чтению, недостаточно широкое обсуждение с общественностью и заинтересованными сторонами, опасность их для общества и для авторитета государственной власти. Аргументы против рассмотрения законопроекта, как правило, не находили отклика у представителей партии власти, в связи с чем уместна ирония депутата от «Справедливой России» Д. Гудкова «Я, конечно, поддерживаю предложение исключить из повестки пункт 58, но, если вдруг палата не поддержит это решение...» [3]. Парламентское большинство не вступает в дискуссии по повестке, а утверждает свою позицию посредством голосования. Из рассмотренных кейсов только один раз партия власти поддержала инициативу оппозиции: когда Д.Г. Гудков предложил передвинуть рассмотрение вопроса «о митингах» на более раннее время в связи с огромным числом (более 400) поправок, которые предстояло обсудить. В ответ на это председатель комитета по конституционному законодательству и государственному строительству депутат от фракции «Единая Россия» В.Н. Плигин признал это предложение конструктивным и попросил Думу поддержать [3]. Таким образом, этот фрейм можно охарактеризовать следующим образом: партия власти слушает предложения оппозиции, но в 99% случаев не принимает их. В этом фрейме преобладает формальная легитимация повестки.

**Обсуждение поправок.** Во втором чтении обсуждаются поправки к законопроекту. Участие в обсуждении согласно Регламенту и на практике принимают только авторы поправок и председатель ответственного комитета. В результате все обсуждение сводится к комментированию председателем комитета предложений от депутатов. Вне зависимости от качества предлагаемой аргументации депутаты практически в 100% случаев поддерживают позицию комитета. Особо хочется выделить два случая противостояния: О.А. Нилов против П.В. Крашениникова по законопроекту «О клевете» и И.В. Пономарев против Я.Е. Нилова в обсуждении закона «Об иностранных агентах». В

первом случае встал вопрос о горизонте применения закона [4]:

О.Нилов (СР): *«Уважаемые коллеги, я, когда выступал по этому закону, уже критиковал позицию авторов: они решили побороться с ложью, но только с самой незначительной её частью – с клеветой, которая порочит честь, достоинство конкретного лица, подрывает его репутацию. Естественно, я не соглашаюсь с этим, я предлагаю бороться в первую очередь с ложью, которая подрывает репутацию власти, а значит, и государства, с ложью, которая звучит из уст самой власти...»*

П. Крашениников (ЕР): *«Вы предлагаете слово "клевета" заменить на "ложь", и тогда будет: ложь – это ложные сведения. Замечательно! Все вы знаете, что у нас в праве используется термин "ложные сведения", а "ложь" – это немножко более ёмкое выражение, и в юриспруденции оно, в общем-то, как я уже сказал, не используется.»*

Ответ председателя комитета отвергает предложение депутата от «Справедливой России» по формальному признаку – его отсутствия в современной юриспруденции. При этом не принимаются во внимание те проблемы, на которые в дальнейшем указал автор поправки (ложь, приводящая к потерям из госбюджета, к искажению народной воли при оглашении результатов выборов и др.), и право законодателей вводить новые понятия. По обсуждению нескольких связанных друг с другом поправок О.Нилов сделал вполне корректное замечание своему оппоненту: *«Павел Владимирович, как вы отвечаете?! Я вас спрашиваю про одно – вы отвечаете про другое!»* [4], на что П. Крашениников никак не отреагировал. Парадокс ситуации в том, что каждую из поправок О. Нилова поддерживало более 100 депутатов, но ни вступить в полноценную дискуссию, ни повлиять на исход голосования они фактически не могут.

Спор о понятиях возник также в дискуссии между И. Пономаревым и Я. Ниловым. Нужно отметить, что перед тем, как началась очная дискуссия между Ниловым и Пономаревым, депутат Б.С. Кашин (КПРФ) указал на проблему с терминологией [5]:

*«Я думаю, не один я в детстве любил читать книжки про чекистов, и была очень неплохая книга про приключения майора Пронина, так вот там был интересный такой персонаж – майор Пронин, который всё время искал иностранных агентов, однако кончилось всё это, к сожалению, тем, что про Пронина стали рассказывать анекдоты.»*

Ответ Нилова был следующим:

*«В Российской Федерации существует и широко применяется как в законодательстве, так и в повседневной жизни, понятие "агент" – вы знаете, есть и ритуальные агенты, и рекламные агенты, и транспортные агенты. Ну, и моё личное убеждение: негативный оттенок, о котором вы говорите и который якобы имеет термин "иностраннный агент", – всё это предрассудки периода холодной войны и советского прошлого, от которых надо потихонечку отходить».*

Очевидно, что уже при ответе на первое замечание аргументы председателя комитета выглядят неубедительно: историко-культурные ассоциации со словосочетанием «иностраннный агент» представляются более сильным фактором формирования общественного мнения, чем законодательство. А в повседневной жизни большинства россиян намного вероятнее будет работать стереотипное, а не логически стройное мышление. Возможно, потому Нилов смягчил свою позицию: «Ну, и мое личное убеждение», т.е. нет притязания на представление общественных взглядов; «надо потихонечку отходить», т.е. автор признает, что от этих предрассудков можно уйти, но не скоро. Тем не менее поправка была отклонена. Далее возник спор по поводу реестров НКО [5]:

И. Пономарев: *«Мы считаем, что создание каких-то особых реестров, в которых должна регистрироваться организация в качестве иностранного агента, является недопустимой дискриминацией участников гражданского общества...»*

Я. Нилов: *«По мнению комитета, организации, которые получают внешнее финансирование и занимаются политической деятельностью на территории страны, являются организациями, обладающими особым статусом, и в связи с этим концепцией, которая была принята при рассмотрении законопроекта в первом чтении, подразумевается ведение подобного реестра, поэтому ваша поправка не созвучна с концепцией законопроекта. Комитет предлагает её отклонить».*

Ответ Нилова не опровергает тезиса о дискриминационной функции реестра. В целом ряде дальнейших поправок Пономарев указывает на элементы такой дискредитации в виде дополнительной и более частотной отчетности, самоунижения в СМИ, давления со стороны правоохранительных органов в форме внеплановых проверок, возможности без суда приостановить деятельность и т.д. Все пункты достойны самых серьезных дебатов, но обсуждение ограничивается аргумента-

ми Нилова, которые, как минимум, не более убедительны, чем аргументы Пономарева.

Обобщая анализ фрейма обсуждения поправку, можно заключить, что в ходе такого обсуждения теряется довольно много сильных аргументов, а поскольку большинство из них предлагается депутатами от парламентской оппозиции, то это свидетельствует о ригидности фракции «Единая Россия». На этот факт обратил внимание и сам участник дискуссии: выступая по мотивам голосования, И. Пономарев заявил, что *«депутаты "Единой России", которые сидят в этом зале, абсолютно не слушают и никак не реагируют на ход обсуждения»* [5].

**Выступления по мотивам голосования.** Эта процедура осуществляется перед голосованием по законопроекту в третьем и окончательном чтении и предполагает выражение консолидированной позиции парламентских групп по всему законопроекту в целом. Из выступлений депутатов, представляющих позиции фракций, очевидно, что они опираются на решение фракции, принятое до заседания. Такой подход применяется и в других парламентских системах, считающихся образцами парламентаризма (в частности, в Бундестаге). Но у него есть большой недостаток, который состоит в том, что при принятии законодательного решения фактически не учитывается аргументация, предлагаемая в ходе второго чтения.

В рамках этого подхода легитимность принимаемых решений может рассматриваться как нахождение компромиссов между политическими группами. Практика обсуждения рассматриваемых четырех законов показала, что, несмотря на то, что законы «о клевете» и «о митингах» не были поддержаны ЛДПР и резко отрицательное отношение к ним выразили КПРФ и «Справедливая Россия», тем не менее были приняты без дополнительных обсуждений. На грубый силовой подход фракции «Единой России» оппозиционеры отвечают речевой агрессией:

По закону «О митингах» [3]:

А.Е. Локоть (КПРФ): *«Вы знаете, есть такая традиция в последнее время, плохая традиция: у каждого созыва Государственной думы... вернее, у фракции большинства в каждом созыве Государственной думы есть своя чёрная метка».*

С.В. Иванов (ЛДПР): *«Всё, что мы с вами обсуждали на протяжении многих часов, – это фобия, фобия "Единой России", которая испугалась протестных настроений».*

С.М. Миронов (СР): *«Потому что то, что сегодня делаете вы, господа "единороссы", – это*

плевков в наш народ накануне большого праздника – Дня России. Хороший подарочек вы подготовили, потому что иначе как устрашением народа, затыканием рта народу этот одиозный законопроект назвать нельзя».

По закону «О клевете»:

Б.С. Кашин (КПРФ): *«К сожалению, вот из этой тяжёлой ситуации кремлёвская администрация нашла самый неправильный выход – выход с помощью репрессий и запугивания оппозиции. Мы видим, что комплексно реализуется очень примитивная стратегия устрашения: у нас арестовывают участников демонстраций и заодно премируют полицейских, у нас угрожают депутатам, снимают с них неприкосновенность, у нас уходит от ответственности тот, кто, собственно, и осуществлял эту фальсификацию, – и вся эта программа реализуется, к сожалению, через парламент, который за один день готов проштамповать пока любой документ, – вот так вы сделали вывод из прошедшего кризиса!»*

И.В. Пономарев (СР): *«Ради кого вообще принимается этот закон – ради простых людей? Убеждён абсолютно, что это не так, ведь мы прекрасно понимаем, каким образом работают наши суды и кто будет в первую очередь обвинён в клевете: тот, кто пойдёт говорить про чиновника, что он недобросовестно выполняет свои обязанности, тот, кто будет говорить про судью, что он несправедливо судит, тот, кто будет говорить про "единоросса", что он жулик и вор, – вот кого прежде всего поведут в суд».*

По закону «Об иностранных агентах»:

И.В. Пономарев (СР): *«Честно говоря, вообще непонятно, зачем мы тут сидим (шум в зале), непонятно, зачем мы приходим на пленарные заседания, зачем мы сотрясаем этот воздух. (Сильный шум в зале.) Зачем мы выдвигаем аргументы друг другу, если мы их не собираемся никак образом учитывать, если партия власти как проводит свою линию, так её и реализует?»*

Таковыми выступлениями, оппозиционеры публично демонстрируют ущербность законов, показывая обществу, что их принятие ущемляет народные интересы, а вся ответственность переносится на партию власти. Показательно в этом смысле высказывание Г.В. Гудкова: *«Поправка номер 1 – это то, что "Единая Россия" боится авторства. Мы предлагаем добавить авторство, и пусть "Единая Россия" отвечает за весь этот закон перед народом»* [5]. Его лейтмотив относится практически ко всем рассмотренным законопроектам, кроме закона «О цензуре в Интернете», где депутаты проявили редкое единодушие [6].

Основной фрейм, функционирующий на этом уровне, для оппозиции – «вы (партия власти) принимаете закон – вы за него и отвечайте», а для партии власти – «мы обсуждали закон свободно и открыто, соблюдали Регламент в ходе обсуждения – значит, все правильно». Партия большинства, очевидно, опирается на внешнюю, формальную легитимацию, на создание видимости дискурсивности парламентских процедур.

**Заключение.** Анализ парламентских дискуссий по резонансным законам 2012 г. показал наличие политического раскола внутри Государственной думы по линии власть – оппозиция. Этот раскол проявляется во всех трех рассмотренных нами коммуникативных ситуациях: в обсуждении повестки дня власть не прислушивается к мнению оппозиции, во время обсуждения поправок бездумно поддерживает председателя комитета, а при обосновании мотивов голосования фактически не замечает пропасти разногласий, которые не удалось преодолеть посредством обсуждений. В связи с этим мы можем констатировать, что российские парламентарии мало заботятся о неформальной легитимации законов, что является крайне опасной и рискованной в плане дальнейшего развития парламентаризма позицией.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Познер В. Все законы, принятые в последнее время Госдумой, – репрессивные (опубликовано 18 июля 2012 г.): Сайт РБК. Режим доступа: <http://top.rbc.ru/politics/18/07/2012/660514.shtml>.
2. Деик Т. ван. Контекст и познание. Фреймы знаний и понимание речевых актов // Язык. Познание. Коммуникация. Благовещенск: БГК им. И.А. Бодуэна де Куртенэ, 2000. С. 12–41.
3. Стенограмма обсуждения проекта Федерального закона № 70631-6 «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях" (в части уточнения порядка организации и проведения публичных мероприятий, прав, обязанностей и ответственности организаторов и участников публичных мероприятий)». Пленарное заседание Государственной думы РФ, от 5.06.12. Режим доступа: <http://www.cir.ru/docs/duma/302/2511213> (свободный).
4. Стенограмма обсуждения проекта Федерального закона № 106999-6 «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в части усиления ответственности за нарушение конституционных прав граждан). Пленарное заседание Государственной Думы РФ, от 13.07.12. Режим доступа: <http://www.cir.ru/docs/duma/302/2531119> (свободный).
5. Стенограмма обсуждения проекта Федерального закона № 102766-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента». Пленарное заседание Государственной Думы РФ, от 13.07.12. Режим доступа: <http://www.cir.ru/docs/duma/302/2531105> (свободный).
6. Стенограмма обсуждения проекта Федерального закона № 89417-6 "О внесении изменений в Федеральный закон "О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию" и отдельные законодательные акты Российской Федерации" (в части ограничения доступа к информации в сети Интернет). Пленарное заседание Государственной Думы РФ, от 11.07.12. Режим доступа: <http://www.cir.ru/docs/duma/302/2528302> (свободный).