



ПЛАТФОРМА
ЦЕНТР СОЦИАЛЬНОГО ПРОЕКТИРОВАНИЯ



ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА РФ VII СОЗЫВА: СУБЪЕКТНОСТЬ, ЛОББИЗМ, ПОПУЛИЗМ

ЗАДАЧИ И ЛОГИКА ИССЛЕДОВАНИЯ

Государственная Дума традиционно считается в России «слабым институтом»: эксперты, вне зависимости от своей политической ориентации и профессиональной позиции, говорят о низком уровне субъектности депутатского корпуса и его зависимости от других институтов власти.

Сложившиеся жёсткие стереотипы мешают видеть изменения, которые происходят внутри Думы, такой подход мешает вести дискуссию относительно корректив Думы будущего созыва.

Задачи:

- подвести предварительные итоги трансформаций, которые происходили в Думе VII созыва (в первую очередь попыток повысить субъектность института); более пристально изучить такие явления, как лоббизм и популизм, в Федеральном собрании (в том числе появление особенного явления – имитационного или игрового популизма);
- на фоне начинающегося нового избирательного цикла описать ожидания относительно Думы будущего созыва.

Уровни анализа:

1. Дума как политический институт – вес, влияние, имидж.
2. Дума как субъект социально-экономической жизни: влияние на реальные процессы, отношение различных кругов.

Ключевые выводы содержатся в открытой части доклада, предназначенной для общественной дискуссии.

Методика:

- Экспертные интервью – 40.

Период проведения:

- октябрь 2019 года.

Группы экспертов:

- члены парламента (депутаты Думы VII и предшествующих созывов, сенаторы Совета Федерации),
- члены общественных советов при Госдуме,
- профильные эксперты (политологи, социологи, научное сообщество),
- представители СМИ и бизнес-сообщества.

ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ ИССЛЕДОВАНИЯ



Серьезные риски создает то объективное обстоятельство, что на вход законотворческого процесса поступают законопроекты от субъектов с равными правами законодательной инициативы, но с принципиально разными нормотворческими возможностями. Это провоцирует дисбаланс проработки норм, которые находятся в ведении Госдумы. Экспертное сообщество указывает на задачу создания специальных инструментов (институтов) – экспертных, аналитических, правовых, – которые взяли бы на себя задачу повышения качества таких законопроектов и тем самым балансировки процесса прохождения проектов через парламент.



Одновременно отмечается **рост субъектности Думы** – формирование собственной позиции по вопросам без указания «сверху»: рост экспертизы в работе отдельных комитетов, большая уверенность в выстраивании диалога с исполнительной властью, парирование лоббизма и фильтрация популистских инициатив.



Развитие феномена **имитационного популизма** на фоне ослабления классического популизма. Его инициаторы ориентированы не на массовый сегмент, а на решение аппаратных задач, обоснование непопулярных решений, тестирование идей в крайних формах. Явление имитационного популизма достигает своего пика в период электоральных пауз – то есть **именно сейчас**, – постепенно вытесняясь классическим популизмом с приближением выборов.



Соппротивление Думы лоббистским воздействиям бизнеса сопровождается укреплением т. н. **ведомственного лоббизма** – перенесением части противостояний кабинетов исполнительной власти в Госдуму. Его ключевой инструмент – воздействие со стороны министерств на обсуждение в профильных комитетах.



Дума входит в предвыборный период. В ближайшие полтора года ожидается рост популизма как электоральной стратегии и способа аппаратной борьбы, усиление лоббистского давления. Эксперты не уверены, что в предвыборный год Дума сможет сохранить приобретенную резистентность. С точки зрения экспертов, **способность Думы** удержать сформировавшуюся субъектность, **противостоять лоббизму и популизму – ключевой фактор** того, сумеет ли Дума сохранить преемственность (в том числе кадровую) в новом созыве 2021 г.



Главный запрос к Думе – развитие в качестве площадки для согласования интересов. **Экспертное сообщество ожидает «работу над ошибками»** – внесение изменений в некоторые принятые ранее законы, совершенствование законотворческого фильтра, расширение «пространства для дискуссии».

СТАРТОВЫЕ ПОЗИЦИИ

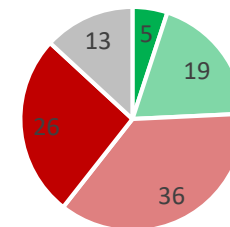
Позиции к 2016 г.

- Снижающееся доверие и ожидания
- Запрос на обновление

Практически все эксперты сходятся в оценке задачи нового спикера – **повышение субъектности Госдумы:**

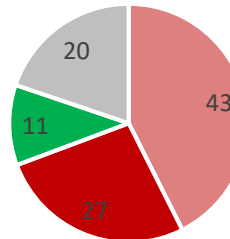
- более жесткое структурирование работы института и повышение дисциплины,
- повышение качества экспертизы законопроектов,
- отсеечение инициатив, которые в целом дискредитировали образ парламента, уход от имиджа «бешеного принтера», упреков в повышенном популизме и открытости различным лоббистским воздействиям.

Как вы думаете, могут ли предстоящие в этом году выборы в Государственную Думу России изменить вашу жизнь, жизнь окружающих вас людей к лучшему? (% опрошенных)¹



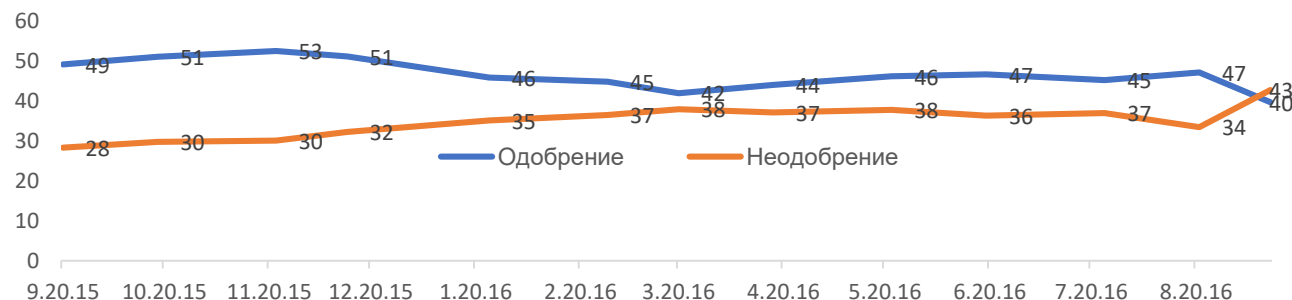
- Определенно да
- Скорее да
- Скорее нет
- Определенно нет
- Затруднились ответить

Вы хотели бы, чтобы состав депутатов Государственной Думы после предстоящих выборов... (% опрошенных)¹



- Существенно обновился
- Практически полностью сменился
- Остался практически таким же, как и сейчас
- Затруднились ответить

Оценка деятельности Госдумы VI созыва в течение года, предшествующего выборам 18.09.16 (% опрошенных)²



¹ Источник данных: Левада-центр, 06.09.2016, <https://www.levada.ru/2016/09/06/elektoralnye-ustanovki/>

² Источник данных: ВЦИОМ, www.wciom.ru

ОТЛИЧИТЕЛЬНЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ ДУМЫ VII СОЗЫВА

Более управляемая и работоспособная Дума как госкорпорация

- Дисциплина. Наведение порядка, регламентация. Дума как «машина принятия решений».
- Снижение статуса отдельного депутата при повышении роли спикера. «Корпоративизация», построение жесткой централизованной модели. Доминирование спикера над депутатским корпусом по модели «корпорация – CEO». Ограниченная самостоятельность комитетов: раньше основным был комитет, где действовали «тяжеловесы», сегодня главный – председатель Думы.
- Управляемость. С момента принятия «закона Димы Яковлева» участились единогласные голосования. Пространство инициативы остается в специальных, не принципиальных для Кремля темах.

Рационализация и рутинизация

- Снижение скандальности, эпатажности. Популизм вытеснен на периферию.

Повышение самостоятельности Думы

- Большая самостоятельность.
Проявления:
большая резистентность внешнему лоббизму (в вопросах, где нет указания «сверху») – снижение доли инициатив депутатов, направленных на узкий круг интересантов в ущерб имиджу Думы);
«унижение министров» – жесткая критика представителей исполнительной власти на слушаниях в ГД РФ.



«Попытка Володина в неформальном режиме организовать процесс контроля, когда он жестко наехал на Орешкина, была быстро купирована. И у Орешкина после этого даже вырос аппаратный вес. Ответ был простой: трогать Правительство и действовать популистскими методами нельзя».
GR-специалист в области энергетики

ОБРАЗ ДУМЫ

**ОБРАЗ ОПРЕДЕЛЯЕТСЯ ДВУМЯ ОСНОВНЫМИ ЛИНИЯМИ:
ДИСЦИПЛИНЫ И ИМИТАЦИИ. КЛЮЧЕВАЯ МЕТАФОРА – КОРПОРАЦИЯ И ЕЁ СЕО.**

Чёткая
иерархия
Слаженный
механизм
Подконтрольная
Респектабельная
Рабочая
структура
ДИСЦИПЛИНА
SEO-корпорация
Структурированная
Эффективная

Громоотвод
Номинальный
орган
Специфический
субститут
Нерациональная
Яркая
ИМИТАЦИЯ
Непонятая
Вторичная
Скандальная
беспомощность
«Бешеный
непринтер»
Неполноценный
орган
Условная

Главный источник изменений все
эксперты видят в фигуре спикера

ОБРАЗ СПИКЕРА

ВЯЧЕСЛАВ ВОЛОДИН

- Вне зависимости от ценностных ориентаций и утилитарных интересов экспертов председатель ГД РФ В. Володин определяется ими как **профессионал**, который прошел по всем точкам принятия решений и понимает, как они устроены. «Универсальный солдат системы» – эффективен на разных позициях.
- Сочетание **амбиций и системности**. При этом личные политические амбиции Володина со стороны могут принимать за амбиции Думы как института.
- **СЕО, наводящий порядок.**
- **Одинокий лидер**: отсутствие команды, в которую входили бы серьезные фигуры. Отрыв основной массы депутатского корпуса от председателя.
- Медийная активность выше, чем у предшественника. Региональные поездки, общение с людьми, погружение в локальные проблемы развивают логику образа по аналогии с Президентом – «*демократически скорректированный Путин*» (экономист, социолог).
- По версии некоторых экспертов, замечается общая усталость, утомлённость Володина на посту председателя.
- Объект негативных кампаний. Проявление: высказывания об изменении Конституции.

Прапорщик
Модератор
Жесткий командир
Дрессировщик
СЕО
Эффективный менеджер
Глава госкорпорации



«Володин – не лицо, которое может позвонить Президенту, он находится на некой дистанции от него. И это заставляет его доказывать своё положение, свой статус».

GR-специалист в области энергетики

«Классическое политическое животное».
Представитель СМИ, либеральные взгляды

«Талантливый. Без определения знака».
Экономист, эксперт по потребительским рынкам

«Универсальный солдат бюрократии. Может быть где угодно».
Юрист, теоретик права, практик

«У Володина субъектность персональная, безусловно, есть. Но не у Думы».
GR-специалист

СОСТАВ ДУМЫ

- Дума седьмого созыва впервые после долгого перерыва избиралась по смешанной системе. Однако опасения, что депутаты-одномандатники будут неуправляемы, не оправдались.
- Логика позиции по-прежнему заставляет депутата искать баланс между лояльностью и формированием собственного бренда.

Типаж

Логика позиции

Партийный функционер

Партия – основной лифт. Ориентирован на лидера партии и проводит её линию.

Региональный лидер

Ориентирован на регион. Депутатство – конвертируемый капитал. Стратегии – повышение веса на своей избирательной площадке или закрепление в Москве (должность в госкорпорации, бизнесе, мандат в СФ).
При ориентации на регион – продвижение лоббистских региональных интересов.
При ориентации на карьеру в центре – источник популистских инициатив.

Посланцы больших региональных лидеров

Ориентированы на регионального лидера. При его уходе лишаются поддержки, поэтому не ориентированы на длительную перспективу. Но стараются закрепиться, поэтому озабочены публичностью. Источник популистских инициатив.



«В Госдуму идут за неким статусом, который можно потом на что-то разменять: должность в госкорпорации, какие-то бизнес-возможности после депутатства, мандат в Совете Федерации».

GR-специалист

«Из Думы даже специально “выпиливали” тех, кто приходил с деньгами за мандатом, и ставили более простых людей. Бизнесменов в Думе почти не осталось».

Политолог, бывший работник аппарата Председателя Думы

«Все депутаты хотят переехать в Москву. Чтобы дети ходили в лучшие школы. Чтобы жены жили в комфортной среде. Для новичков это главная задача. И Дума – хороший, может быть, даже единственный социальный лифт для региональных активистов. Второй вариант – это возвращение в регион, но в качестве губернатора».

GR-специалист

ПОЛЕ МНЕНИЙ: ВОСПРИЯТИЕ ДУМЫ

“

«Нынешняя Дума – это “бешеный принтер”. Нормотворческая дисциплина возросла, но накал публичных заявлений остался. Это общее свойство политической риторики в нашей стране после 2012 года».
Политолог, политический PR, либеральные взгляды

«Как институт Дума до сих пор остаётся непонятной: зачем она? Наша политическая национальная культура основана, во-первых, на персонификации (субъектами политической деятельности являются не институты, а личности: персоны, лидеры, фигуры), а во-вторых, на единстве власти. И разделение отдельных функций власти остаётся весьма неясным, непонятным».
Социолог, политический консультант

«Законотворческий процесс погружен в Думу только на уровне публичных выходов, а не рабочего процесса».
Юрист, теоретик права, практик

«Имиджевый эффект запретительных инициатив сумасшедший. Но Дума явно не инициатор таких законов. Есть Совбез, есть Кремль, есть Правительство, но проводится все через Думу. А они вообще не сопротивляются этому давлению, то есть не отражают интересы общества».
Представитель СМИ, либеральные взгляды

«Инквизиторски-санкционно-реакционная Дума, избранная с нарушениями и потому в вечном долгу перед теми, кто её создал».
Член СПЧ, теоретик и идеолог сетевых СМИ

“

АЛЬТЕРНАТИВНЫЕ МНЕНИЯ

«Выступление перед депутатами – челлендж. Нам тоже нужен взгляд со стороны, мы тоже ошибаемся. Иногда плохо готовимся».
Представитель ФОИВ

«Авторитет Думы следует в фарватере повышения авторитета ее председателя, его персональной активности по многим направлениям: внешнеполитический спектр, активное участие в обсуждении вопросов бюджета, знаковых законопроектов, инициатив».
Эксперт по взаимодействию парламента и исполнительной власти

«Дума – рабочий инструмент, Дума – партнёр, Дума – площадка для обсуждения того, что ещё можно обсуждать».
Политтехнолог, консерватор

МЕДИЙНЫЙ ОБРАЗ. ПРОБЛЕМА ИНФОРМАЦИОННОЙ ОТКРЫТОСТИ

ЛОГИКА ДЕПУТАТА

Дума как перспектива

- Депутат, который хочет обеспечить себе перспективы, должен заботиться о публичности. Необходимо постоянно держать свои темы в повестке.
- Фокус интереса смещается на регионы – узнаваемость и полезность на территории важнее. Локальные лидеры общественного мнения будут востребованы в будущем составе Госдумы, что накладывает отпечаток на деятельность депутатов сегодня.

ЛОГИКА МЕДИЙНОГО ПРОСТРАНСТВА

Дума как легкая мишень для критики при нарастании недовольства политической системой в целом

- Без сильной коммуникационной политики проработанные экспертные позиции замыкаются в своем кругу, а в информационном поле громко звучат эпатажные инициативы, которые формируют образ целого. Они более интересны журналистам, обладают большим медиапотенциалом.
- Со стороны СМИ звучит критика замкнутости, огораживания Думы.

АППАРАТНАЯ ЛОГИКА

Дума как громоотвод

- У Думы отсутствует поддерживающая информполитика.
- Эксперты сходятся в том, что повышать популярность Думы власти невыгодно. Либеральные эксперты делают упор на принижение парламентаризма со стороны авторитарной власти. Системные эксперты – на отсутствие необходимости популяризации Думы в логике государственных задач.
- Острота дискуссии по социальным вопросам сейчас настолько высока, что ее крайне опасно выносить в публичное поле. Поэтому для внешней среды сообщения приобретают лакированный характер: «встретились, обсудили». Складывается впечатление имитационной работы.

ПОЛЕ МНЕНИЙ: МЕДИЙНЫЙ ОБРАЗ ДУМЫ

«Они сейчас совсем сошли с ума с точки зрения публичного общения со СМИ. ФСО ограждает Совет Думы со всех сторон, к Володину невозможно подойти».
Представитель СМИ

«Они очень боятся острых вопросов. Угрожают лишением аккредитации. Есть страх публичной полемики».
Представитель СМИ

Публичности стало больше, у депутатов появились аккаунты в социальных сетях. Аккаунты были еще в прошлом созыве, но многие из них остались мертворожденными. Сейчас открылись уже более зрелые, профессиональные аккаунты, которые явно ведут люди, знающие свое дело.
Эксперт по взаимодействию парламента и исполнительной власти



«Обычно мы говорим о законах, когда они начинают становиться проблемой. Но проблемой они становятся обычно не в один день. Деятельность Думы представляется каким-то сериалом про любовь и страдания, который мы относим в категорию “исключено”, нежели бежим смотреть каждую серию».
Специалист в области политического PR, либеральные взгляды

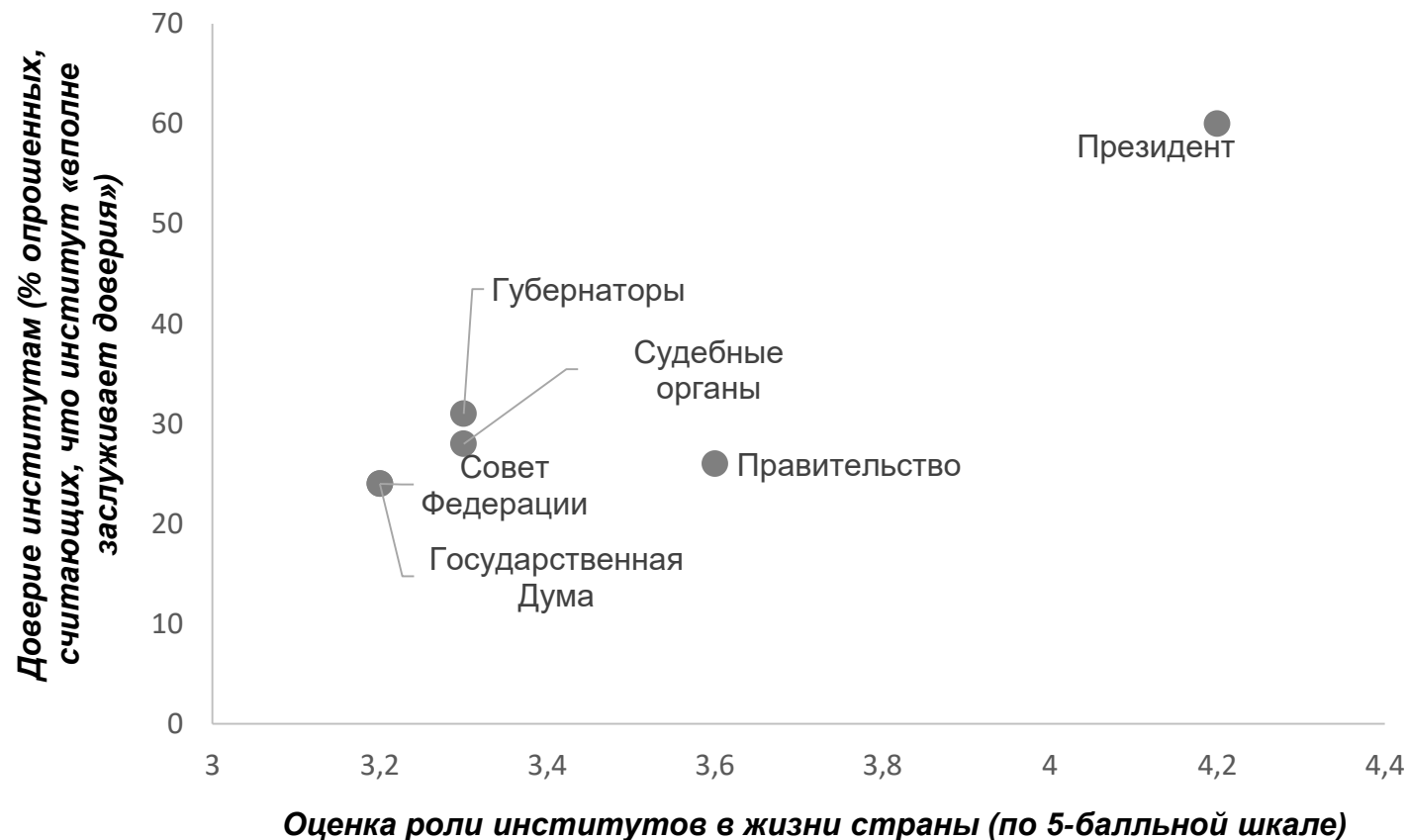
«Когда не существует даже законопроекта, а информационное поле транслирует в общественное мнение и формирует позицию “в Думе решили” – это, конечно, очень большая проблема. Дума должна максимально отстроить свои внутренние процессы и механизмы так, чтобы фильтровать весь этот информационный поток».
Политолог, член Общественной палаты

«О репутации Думы вообще никто не волнуется. Плохая репутация Госдумы максимум откроет путь в неё другим партиям, вот и все. Кто-то будет этому даже рад. Фокус внимания – на партийных проектах и выборах».
Депутат Госдумы

ДУМА В СТРУКТУРЕ ИНСТИТУТОВ ВЛАСТИ: ВЗГЛЯД НАСЕЛЕНИЯ

Парламент – наименее понятная населению часть государственной власти. В политическом поле и по значимости, и по доверию доминирует Президент. Объяснения – в политической культуре и характере информационного поля:

- персонифицированная политическая культура России – воспринимаются только лидеры; единственная ясная фигура – Президент;
- в восприятии населения власть – едина. Границы между законодательной и исполнительной властью плохо понятны;
- институт почти не имеет позитивной подсветки. Напротив, в поле попадают только самые эпатажные предложения, которые журналистами освещаются как «решения Думы». Происходит дальнейшая дискредитация, закрепление характеристики «балагана», сложившейся еще в 90-е.



Точки заданы на основе ответов респондентов на вопросы:

В какой мере, на ваш взгляд, заслуживают доверия...? (% опрошенных, категория «вполне заслуживает доверия»)

Как вы считаете, какую роль играет сейчас в жизни России...? (средний балл по 5-балльной шкале)

Источник данных: Левада-центр, 04.10.19, <https://www.levada.ru/2018/10/04/institutsionalnoe-doverie-4/>,
<https://www.levada.ru/2019/03/04/rol-institutov-2/>

ДУМА В СТРУКТУРЕ ИНСТИТУТОВ ВЛАСТИ: СЕРВИС ИЛИ САМОСТОЯТЕЛЬНАЯ СУЩНОСТЬ?

- Дума – «приводной ремень» для исполнительной власти. В рамках сложившейся политической системы она не может обладать самостоятельностью – это признают независимо от политической ориентации и интересов.
- Развитие субъектности Думы возможно в качестве площадки для согласования интересов, выработки компромиссов. Это актуально в условиях роста скорости изменений, сложности общественных процессов. Универсальные критерии невозможны, в работе нужно опираться на систему приоритетов.

“

«Дума не вырабатывает законы. Она их принимает по Конституции. На мой взгляд, депутат не должен писать законы (хотя у него такое право есть), потому что у него для этого нет компетенции. Для написания закона надо не только быть юристом, но и иметь высочайшую квалификацию. А таких в Думе юристов, может быть, человек 15–20, не больше».

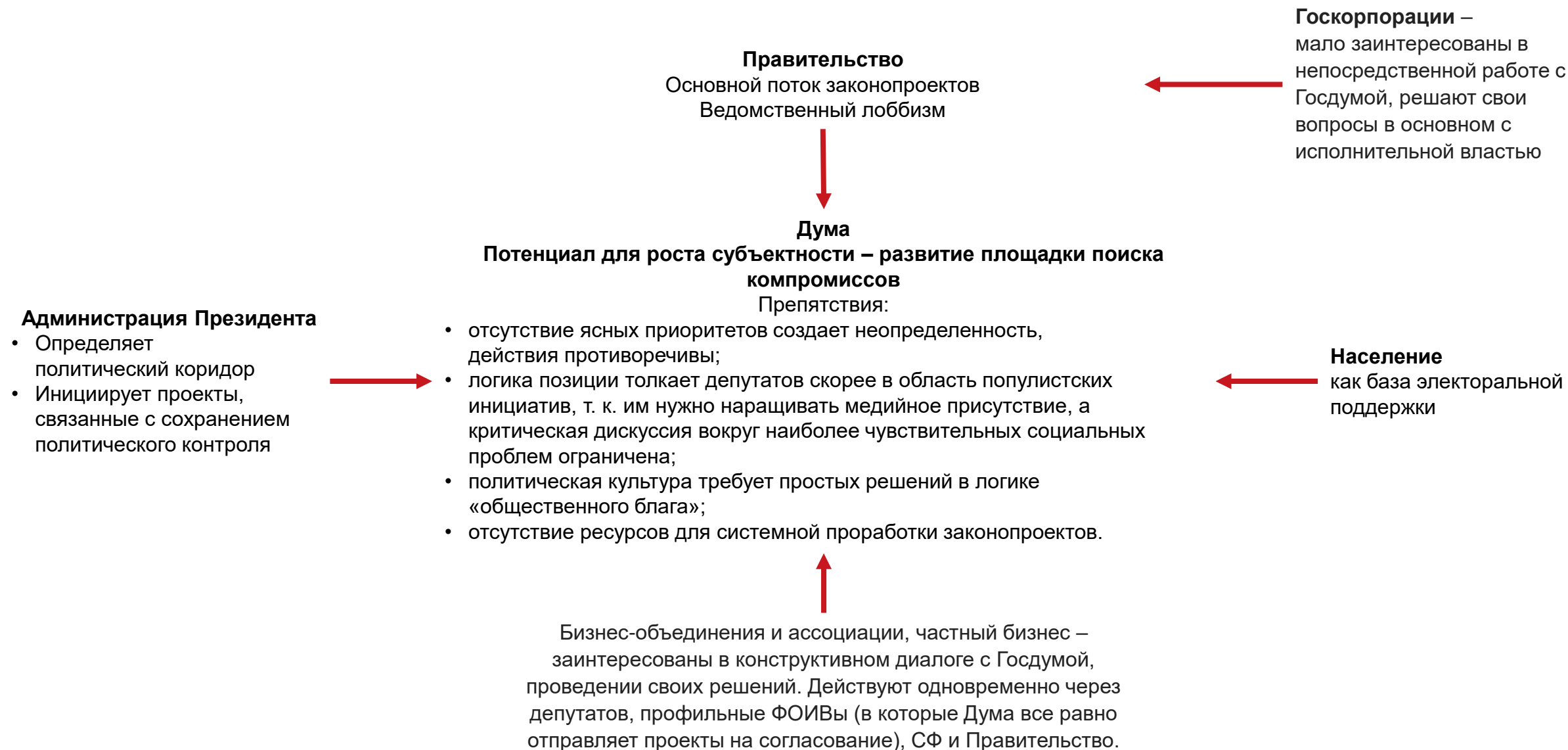
Депутат Госдумы, популист

«В России не очень понятно, зачем нужны представительные органы власти. Насколько мир будет хуже, если их вообще не будет?»

Специалист в области политического PR, либеральные взгляды



ДУМА КАК ПЕРЕСЕЧЕНИЕ ВОЗДЕЙСТВИЙ



При общем признании несамостоятельности Думы, оценки этой ситуации отличны. Они напрямую зависят от позиции эксперта в пространстве идеологических координат и принадлежности к группе интересов.

Точки расхождения:

- **Различная степень вовлеченности.** Аудитория, близкая к работе комитетов, видит ситуацию объемнее (включая ограничения, слабости, но и позитивную динамику). Внешняя аудитория не имеет возможности наблюдать реальные операционные процессы, опирается на общие представления и дает более критичные оценки.
- **Опыт взаимодействия с различными профильными комитетами.** Экспертное сообщество отмечает неоднородность работы комитетов. Часть из них характеризуются качественной экспертизой, глубокой работой над инициативами. В их отношении отмечается рост профессионализма, реальное участие депутатов в дискуссиях, попытки влияния на повестку и опора на экспертизу советов.

(Эксперты отмечают комитеты по бюджету и налогам и по финансовому рынку как наиболее авторитетные и качественные.)

- **Отраслевые интересы.** Сложности взаимодействия зависят от того, насколько представлены в Думе депутаты от отрасли.
- **Ожидания от Думы.** Оценки разнятся в зависимости от того, представляет ли парламентаризм самостоятельную ценность.

“

«Закон о ветеринарии, по которому СФ до первого чтения высказывал достаточно жесткие позиции, в том виде, в котором он был представлен к первому чтению, принимать было нельзя. Но Дума быстро отреагировала на нашу позицию, три комитета совместно провели, и в итоге приняли этот закон только в первом чтении. При этом Дума принимала специальное постановление, в котором мы указали на недостатки, которые есть, и если они не будут устранены, Дума не будет принимать этот закон. Очень хороший новаторский подход».
Сенатор, консерватор

«На первый взгляд, экспертные советы дублируют работу комитетов, но на самом деле это скорее параллельные или альтернативные экспертизы, помогающие самой большой фракции точнее формулировать свою позицию».
Экономист, эксперт по потребительским рынкам

Дума должна быть центром экспертизы.

Для Думы сейчас было бы золотое время – если бы были люди, умеющие пользоваться своими полномочиями. Проблема в том, что многих мастодонтов вымыло – тех, кто сидели по 5 сроков и понимают, как все работает.

GR-специалист, эксперт в области лоббизма

Дума – инструмент представительства. Ее задача – обеспечивать гибкость политической системы.

В этом качестве она стала хуже.

«Есть дефицит содержательных дискуссий, которые имеют смысл, то есть дискуссий, которые приводят к какому-то результату. И много декоративных дискуссий, которые не закончатся ничем и могут продолжаться бесконечно, дискуссии ради дискуссий».

Юрист, теоретик права, практик

VS

Дума не должна быть центром экспертизы, депутаты – не специалисты, а политики.

«Есть глубокое непонимание понятия “депутат” – что он должен быть суперпрофессиональным юристом или экономистом. Ну что за бред. Суперпрофессиональным должно быть Правительство. А депутат – это прежде всего человек, который отражает, что говорит избиратель. Или тогда мы должны поменять Конституцию и прописать в ней, что не народ является источником власти, а умные люди».

Депутат Госдумы

VS

Дума – машина принятия государственных решений. В этом качестве она стала лучше за счет повышения дисциплины.

«Законы носят прикладной инструментальный характер, чтобы обеспечить баланс между развитием и стабильностью. То есть, с одной стороны, создать историю развития, а с другой – обеспечить стабильность и при несменяемости власти».

Политтехнолог, консерватор

КРИТИКА ДУМЫ

Проблема «обречённости» Думы на критику:

1. Критика Думы дает возможности самопозиционирования в политическом поле. Это наиболее удобный инструмент для критиков власти, даже умеренных.
2. Поддержка Думы не приносит политических очков даже лояльной аудитории. Дума выглядит «громоотводом» даже для провластных аудиторий.

В ЛОГИКЕ ЦЕННОСТЕЙ ПАРЛАМЕНТАРИЗМА

- Дума – представительный институт. Её задача – обеспечивать гибкость политической системы. В этом качестве она стала хуже. «Замороженный институт» – распространенное сравнение.
- Дума не может оказывать серьезного влияния на законы, обладающие сильным социальным эффектом, инициированные Правительством или Президентом.
- Вместо серьезной работы над законопроектами депутаты могут лишь выделяться скандальными предложениями.

Кейс: низкое качество проработки инициатив, направленных Президентом. Пример – пенсионная реформа. Идея была в принятии непопулярной реформы в течение полугода после выборов. Однако в разработку поступил «сырой» законопроект, принятый в спешном порядке, без необходимых корректировок со стороны Госдумы.

В УТИЛИТАРНОЙ ЛОГИКЕ

Слабая экспертиза: низкая квалификация, аппаратная зависимость. Позиция Правительства: Дума ответственна за все непроработанные законы.

- 
- Дума не видит национальной повестки, не может оценивать политику Правительства с точки зрения общественных проблем. Исходят исключительно из партийных интересов
 - Слабая проработка позиций сторон с точки зрения бизнес-аргументов (отчасти в связи с тем, что в Думе почти не представлен бизнес)
 - Противоречивость и непродуманность ряда законопроектов
 - Отсутствие работы с позициями сторон. Могут принять либо одну, либо другую сторону, но не искать компромисс

Кейс: инициативы в области цифровой сферы, где экспертное сообщество отмечает низкий уровень подготовки законопроектов. Яркий пример – техническая невозможность блокировки Telegram в рамках исполнения пакета законов Яровой-Озёрова.

ПОПУЛИЗМ ПРЯМОГО ДЕЙСТВИЯ И ИМИТАЦИОННЫЙ ПОПУЛИЗМ



- Одиозные популистские инициативы ярко подсвечиваются в медийном пространстве и формируют образ Думы для широких аудиторий.
- Они возникают вокруг социально чувствительных тем (например, защита здоровья, дети, безопасность) и являются продолжением логики законодательного процесса – работать не на уровне урегулирования различных интересов, а на уровне поиска общего блага.
- Сфер, разрешенных для хайпа и самовыражения депутатов, осталось не так много, в основном они замыкаются в области человеческого тела и публичного поведения.
- Наложение запретительных норм – классика современного дизайна нормотворчества.

“

«Политические дискуссии ведутся на уровне борьбы за актуальную повестку: кто первым поймает то, что сегодня на острие булавок». Экономист, эксперт по потребительским рынкам

«Выпил, закурил и не с теми в постель лег – непорядок, надо нормировать». GR-специалист

«Половина моих законов была принята, потому что я понимал, как идет динамика общественного движения. И опережал ее. Запрет иметь чиновникам бизнес или счета не был принят, потом его внес Президент». Депутат ГД РФ, популист

ХАРАКТЕРИСТИКИ РИТОРИКИ ПОПУЛИЗМА

- Апелляция к общим понятиям с размытым содержанием – общества как целого, общественного блага, государственного интереса.
- Обещание быстрых решений.
- Упрощение и драматизация, формирование понятного образа врага.
- Опора на существующие общественные стереотипы.

«Задача парламента – пытаться удерживать баланс частных и общественных интересов. На мой взгляд, у Думы получается выдерживать ту степень баланса, которую они сами считают правильной, но которая, с моей точки зрения, демонстрирует приоритет общественных интересов в ущерб частным. Такой постпопулистский социализм». Представитель бизнеса – фармакология

ИСТОЧНИКИ И ТИПЫ ПОПУЛИЗМА

ИСТОЧНИКИ

- Потребность депутатов в формировании личного бренда, медийной подсветке в условиях ограничений реальной проблемной дискуссии по наиболее чувствительным социальным проблемам.
- Потребность в укреплении электорального потенциала партий через отстройку от непопулярных решений.
- Необходимость обоснования непопулярных решений.
- Необходимость отвлечения общественного внимания от острых проблем.
- Необходимость оказания непрямого давления на центры принятия решений.

База:
запрос общества
на простые решения
сложных задач

Внешне похожие инициативы имеют разную природу и внутреннюю мотивацию. Можно выделить несколько типов популистских инициатив, отличающихся по задачам.

ТИПЫ ПОПУЛИЗМА

- **Классический популизм:** попытка привлечения симпатии массовых аудиторий через игру на общественных ожиданиях и страхах, предложение простых решений сложных задач.
- **«Имитационные» формы или популизм без аудитории:**
 - отстройка от непопулярных решений партии власти. Оппозиционные партии в Думе выдвигают заведомо непроходные, но оппонирующие непопулярным решениям «Единой России» проекты;
 - «популизм вверх», стремление угадать конъюнктуру власти и продемонстрировать лояльность;
 - тестирование идей, провоцирование реакции на максимально жесткий вариант готовящегося закона с целью изучения реакции;
 - обоснование непопулярных решений, запретительных инициатив через игру на общественных страхах;
 - смена повестки, переключение внимания с острых проблем;
 - повышение аппаратного веса через формирование личного или корпоративного, ведомственного бренда, повышение узнаваемости;
 - скрытый лоббизм – привлечение общественного внимания к повестке с целью давления на центры принятия решений.

ФАКТОР ЯЗЫКОВОЙ КУЛЬТУРЫ

Ресурсная логика (рациональная, логика профессионализма)

Сфера – **исполнительная власть, бизнес-сообщество.**

Стремление к согласованию позиций.

Опирается на языковую культуру, для которой характерно оперирование интересами и конкретными потенциальными эффектами для участников.

Ценностная логика (логика политика)

Сфера – **законодательная власть.**

Стремление к поиску единого наиболее правильного ответа.

Опирается на языковую культуру, для которой характерно оперирование концепциями, допускающими широкий веер толкований: общественное благо, интересы государства.

Имитационный популизм

Использует риторические приёмы «политической» языковой культуры, оперирует категориями общего блага, но ориентируется на рациональный интерес определённой группы.

Коммуникационный разрыв

Депутат видит себя политиком. Он хочет говорить от лица общества и обращаться напрямую к общественному/государственному благу. Бизнес и различные группы интересов хотят видеть в Думе профессионалов и экспертов, которые способны вникнуть в частные проблемы, работать не с идеализированными всеобщими интересами, а с реальными интересами отдельных групп, искать компромисс.

К депутату обращаются как к эксперту, он отвечает как политик

ПОЛЕ МНЕНИЙ: ПОПУЛИЗМ В ДУМЕ

“

«Популистских значительно меньше. Я считаю, что сейчас Дума работает более эффективно, она поменяла регламент, оптимизировала сам процесс».

Сенатор Совфеда

«Есть социально чувствительные темы, которые легко продать избирателю: как правило, социально справедливые темы. Если бы на выходе был результат, который эту социальную справедливость дает, вопросов бы не было. Если бы это обеспечивало рост благосостояния, снижение разрыва между богатыми и бедными, социальную справедливость в каких-то проявлениях, ни у кого вопросов бы не возникало. Но результатов нет».

Член профессиональной ассоциации – розничная торговля

«Законодательная культура идёт по пути ограничения, помноженного на стремление к минимизации рисков. В результате появляются запретительные меры. Классический случай – в Саратове, с убитой девочкой. Логика минимизации рисков. Давайте вырубим деревья, назначим всем школьникам жёсткий маршрут от школы домой. Это полный абсурд с точки зрения возможностей жизни».

Социолог, политический консультант

«Популизм – это народничество. На любой популизм надо либо вести за собой народ и объяснять ему, почему этот закон нельзя принимать, либо если народ его требует, надо вводить».

Депутат Госдумы, популист

“

«Я помню, все хихикали над тем, чтобы в закон об охоте внесли разрешение использовать луки. Их запрет изначально был связан с борьбой с браконьерством. Но выяснилось, что сразу много национальных видов охоты попало под ограничение.

И такого рода решения порой где-то проходят, за 30 лет сформирован значительный объём правовых актов. И сейчас какие-то фрагменты нужно дочищать, но не все понимают, как к ним подойти».

Экономист, эксперт по потребительским рынкам

БОРЬБА С ПОПУЛИЗМОМ

Эксперты отмечают, что число одиозных проектов в Думе уменьшилось. Вытеснение популизма на периферию в Думе VII созыва отчасти связано с внедрением **системы фильтров***, тормозящих популистские инициативы.

1. Согласование законопроекта Правительством при необходимости выделения бюджетных средств.
2. Фракционный фильтр: неформальное соглашение между В. Володиным и партийным руководством «Единой России» о предварительном внутрифракционном обсуждении резонансных законопроектов. За время работы Думы VII созыва «Единая Россия» предлагала около 1000 законодательных идей, однако до внесения дошло не более 50.
3. Фильтр «зала пленарных заседаний» – принятие в ходе дискуссии решений, альтернативных предложенным комитетами. Методика: опрос мнений присутствующих руководителей партийных фракций.
4. Отмена практики приёма закона сразу во втором и третьем чтениях.
5. Внесение массы правительственных поправок ко второму чтению (т. н. «вагончики»).
6. Возможность стать соавтором поправок сокращена до двух дней.
7. Эстетика думских заседаний стала более строгой, В. Володин как спикер старается не допускать ярких необоснованных эмоций, лишая популизм выразительных средств.

«Фракционное экспертное “сито” позволяет отсеивать откровенно недоработанные, “сырые”, либо популистские, либо лоббистские инициативы депутатов партии “Единая Россия”. Но оно, как любое сито, дырявое».
Эксперт по взаимодействию парламента и исполнительной власти

«Госдума имеет ограниченные возможности для работы, и времени, грубо говоря, три раза в неделю четырехчасовой рабочий день на пленарке. Процедура предусматривает обсуждение законов: просто принимать законы, не обсуждая, нельзя. Соответственно, это ограничитель».
Депутат Госдумы

* Анализ системы законотворческих фильтров Госдумы VII созыва предоставлен Павлом Склянчуком

Экспертное сообщество в целом характеризует популизм как «простое решение сложных проблем». Однако эффективность классического, электорально-ориентированного популизма падает в связи с рядом факторов социокультурного характера:

1. Общественное восприятие адаптировалось к провокациям. Инициативы быстро затухают, вытесняемые новыми волнами.
2. Нарастающая фрагментация усложняет поиск сообщения, которое мобилизовало бы большие группы.
3. В условиях различных ценностных платформ формирование месседжа, охватывающего широкие группы, затруднено.
4. Снижение роли лидера, популизм принимает волновой характер.
5. Кризис доверия к политическому классу, коммуникационные разрывы; усталость от риторики перемен и запрос на реальное действие.

Однако описанные факторы преимущественно влияют на классический, электорально-ориентированный популизм. Имитационные формы менее чувствительны к критике – негативная общественная реакция только усиливает резонанс и эффективность акции. В целом возрастает вес имитационных форм популизма.

«Популистский поток – это политический поток, трансляция популярных инициатив, проектных решений, предложений: ярких, скандальных, привлекающих внимание, мобилизирующих или раскалывающих».
Политолог, член Общественной палаты

Пример падения эффективности популизма:

- Дискуссия о снятии моратория на смертную казнь: депутатам не удалось перевести дискуссию в плоскость реального общественного интереса. В результате она быстро стала маргинальной и децентрализованной.

ИМИТАЦИОННЫЙ ПОПУЛИЗМ

Отличить классический популизм от имитации можно только через контекст и определение ключевого бенефициара.

- ? Почему, в каких обстоятельствах, в какой момент предложение возникло
- ? Кто его подлинный бенефициар ? Какую задачу оно решает

Имитационный популизм в Госдуме:

- Пакет законов Яровой-Озёрова. Имитация – усиление социальных страхов в обществе, тестирование реакции на «закручивание гаек». Контекст: стремление силового блока к усилению влияния. По мнению ряда экспертов, в ближайшем будущем можно ожидать «откат» ряда решений пакета.
- Создание комиссии по иностранному вмешательству в выборы МГД-2019. Имитация – трансляция темы «внешнего врага», расшатывающего ситуацию в обществе. Контекст: утрата доверия к партии власти со стороны населения.
- Законопроект А. Горелкина об ограничении иностранного владения в интернет-ресурсах: популистское обоснование непопулярной инициативы, вопрос репутации власти. Ключевое направление – защита от киберугроз.
«Третья мировая война будет вестись в киберпространстве».
GR-специалист в области цифровизации

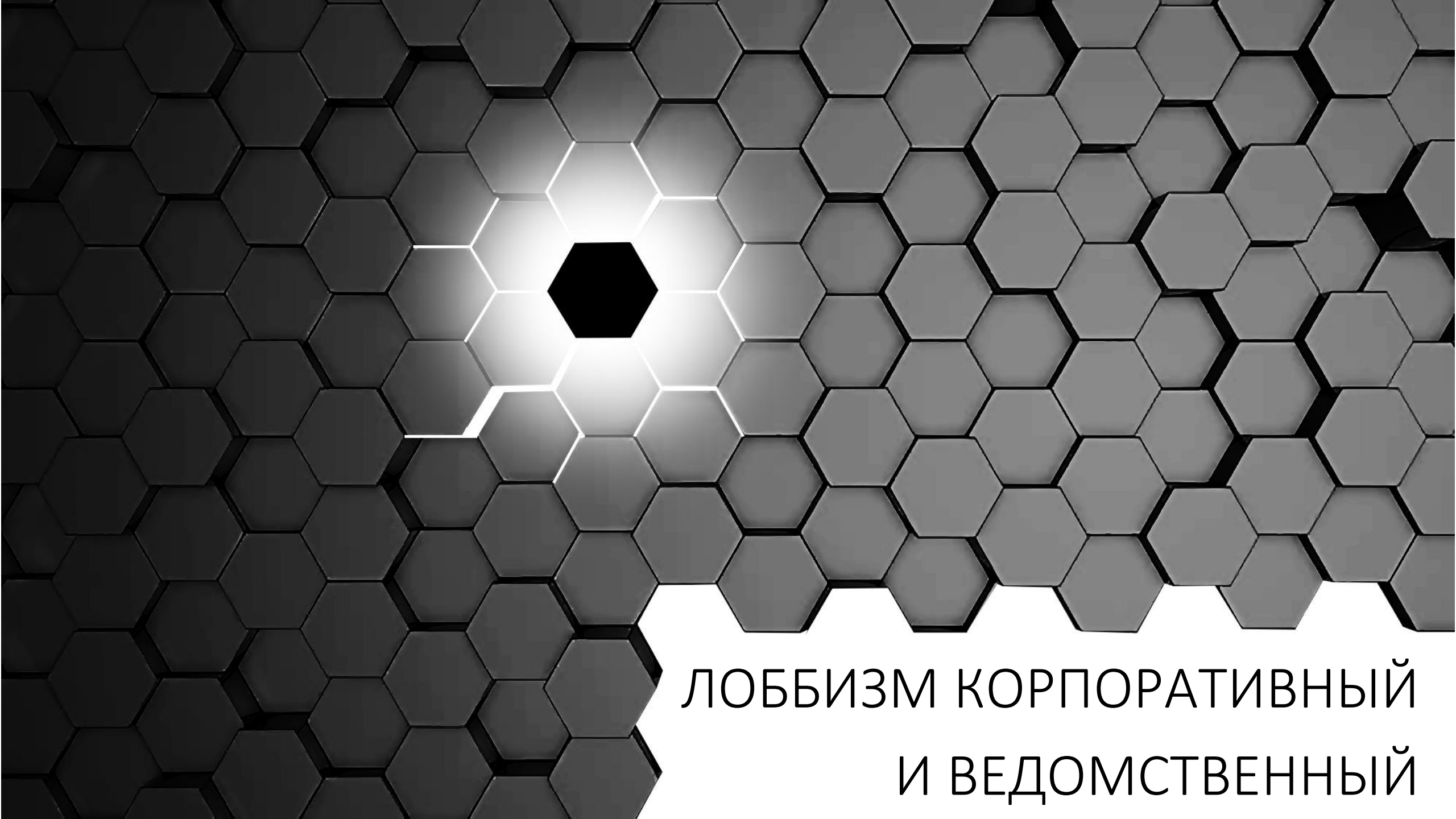
“

«Понятно, что в Думе есть некоторое количество людей, искренне считающих, что там государство ищет некое благо, и чем больше запретов, тем в нашей жизни будет меньше плохого. Что наша жизнь – это как бы выбор между хорошим и плохим, а не какой-то мучительный поиск выхода из конфликта человеческого. Вот. Все остальные вынуждены за это голосовать».

Специалист в области политического PR, либеральные взгляды

«Популистские законы не должны стать законом. Они для того, чтобы подсветить депутата, поднять упоминаемость в СМИ, публичная коммуникация, а не законотворчество».
Представитель бизнеса (фармацевтика)

«Дума получает через своё руководство законопроекты, а также инструкции, какие законопроекты надо выдвинуть. Депутаты могут проявлять инициативу в борьбе за попадание в масс-медиа и в поле зрения Администрации Президента, выдвигая яркие законопроекты. Они чаще всего не проходят, но это медийный фактор».
Политический консультант, системный либерал



ЛОББИЗМ КОРПОРАТИВНЫЙ
И ВЕДОМСТВЕННЫЙ

ЛОББИЗМ В ДУМЕ

Как и популизм, лоббизм плох тогда, когда он нарушает существенные интересы людей. Сам по себе лоббизм был и будет в государственной системе всегда, для депутата естественно защищать какие-либо интересы, даже если за кадром нет коррупции.

Проблема лоббистских законов более актуальна для экспертной и медийной сред. Лоббистские законопроекты в Госдуме приобретают общественный резонанс только в тех случаях, когда они непосредственно задевают интересы населения. Пример – закон о запрете пива в ПЭТ-таре.

“

«В любом парламенте мира, если мимо тебя идёт законопроект – твоя задача вклинуться в него и вставить в него фразу (это вообще гениально, если удаётся вставить фразу) или, по крайней мере, три слова, допустим, упоминание своего округа или бизнеса, имеющего позиции в твоём округе. Это нормальный лоббизм».

Политический консультант, системный либерал

«Я сторонник цивилизованного лоббизма, аналогично странам с развитой парламентской культурой, когда у тебя есть независимые законодатели и закон о лоббизме, регулирующий правила коммуникации с законодателями. Открытая и прозрачная деятельность. Когда с одной стороны чиновник, принимающий решения, с другой – бизнес, который осуществляет экспертизу, обосновывает свою позицию, с которой можно согласиться или не согласиться. Тогда процесс понятен, игроки понятны, правила понятны».

Представитель профильной ассоциации

ТИПЫ ЛОББИЗМА В ГД РФ

- Предпринимательский лоббизм (частный бизнес)
- Лоббизм околোগосударственного бизнеса (госкорпорации)
- Государственный лоббизм: Правительство и АП как ключевые источники управления думской повесткой; ведомственный лоббизм
- Региональный лоббизм (продвижение интересов регионов)

“

«Позиции отстаивать проще на уровне профильных министерств. Проще убедить министерство, чем депутатов. ФОИВы сделали сильный шаг вперёд. Лучше стали слышать темы».
Представитель бизнеса, ритейл

Слабый вес

Умеренный вес

Высокий вес

Умеренный вес

ТЕНДЕНЦИИ

Снижение потенциала внешнего лоббизма

Эксперты отмечают, что резистентность Думы к внешнему лоббизму выросла – продвижение интересов через отдельных депутатов практически невозможно.

Причины:

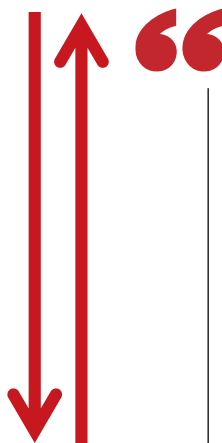
- Система фильтров в новом созыве ГД РФ:
 - согласование Правительства при необходимости выделения бюджетных средств;
 - отмена практики приёма закона сразу во втором и третьем чтениях;
 - внесение массивных правительственных поправок через депутатов между первым и вторым чтением (т. н. «вагончики»).
- Увеличение стоимости «входного билета», т. е. уровня капитализации, с которого отсчитывается статус важного игрока на рынке, способного влиять на политический вектор.

Дополнительные факторы:

- вымывание представителей бизнеса из Думы;
- рост качества экспертизы в ряде комитетов.

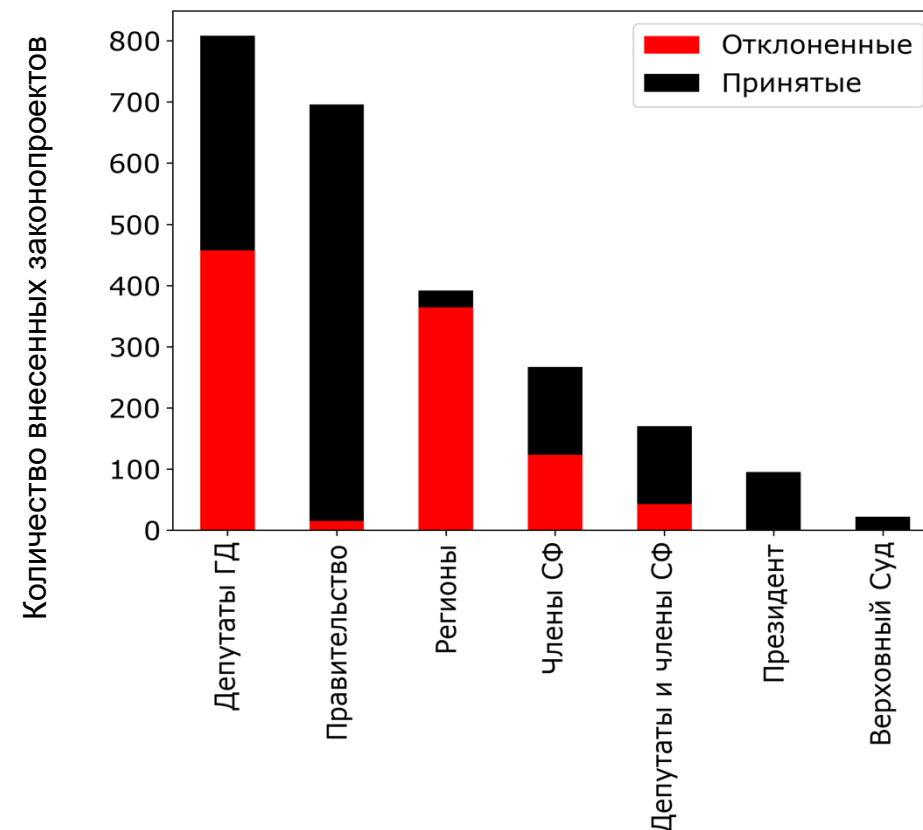
Среди субъектов законодательной инициативы депутаты ГД имеют наименьшую лоббистскую эффективность. Наибольшая – у Правительства, Президента и Верховного суда.

Рост ведомственного лоббизма



«Активность думских “зубров”, которые умело использовали думские процедуры для достижения конкретных целей, существенно снизилась».
Экономист, эксперт по потребительским рынкам

Лоббистский потенциал различных субъектов
(на основании исследования «Лоббистская эффективность законодателей», период исследования – ГД VII созыва до сент. 2019 г.)



ПОЛЕ МНЕНИЙ: ЛОББИЗМ В ДУМЕ

ЛОББИЗМ ЕСТЬ ВСЕГДА

«Допустим, вы – компания из госсектора, занимаетесь оружием или технологиями. Вы должны создать спрос на свои продукты. А единственный заказчик – государство. Значит, либо вы создаете войну, либо создаете спрос в виде законопроектов (например, о необходимости суверенного интернета). То есть **Госдума является инструментом маркетинга и продаж**».

Член СПЧ, теоретик и идеолог сетевых СМИ

«**Всегда есть лоббисты идеи**. Я лоббист благотворительных фондов, который борется с мошенниками в этой сфере. И промышленники, и бизнес-структуры могут лоббировать неплохие вещи».

Депутат ГД РФ, представляет благотворительный фонд

«Лоббизм был, есть и будет, потому что **это естественное право, закрепленное Конституцией**, на свободу выражения своей позиции. Поэтому лоббизм – это нормально. Это здоровая часть здоровой политической системы. И чем здоровее политическая система, тем больше лоббизма».

GR-специалист, эксперт в области лоббизма

VS

ЛОББИЗМА В ДУМЕ НЕТ

«Лоббизм был за счет чего? Чтобы добиться лояльности депутатов в голосовании, им шли на уступки: “А вот хорошо бы построить больницу”. Ладно, на втором чтении – вот вам больница. Ничего в этом плохого нет, больницы действительно нужны, дороги нужны, мосты нужны. Но сегодня этого стало меньше, потому что дисциплина существенно повысилась, а Володину **нет необходимости покупать их лояльность**».

Экономист, социолог

«У нас вообще в стране сам по себе **лоббизм не присутствует**. На мой взгляд, зря. Потому что некоторые законы – просто очевидно, что их кто-то пролоббировал, но фракция большинства за них голосует: послабления для страховщиков, банковская система. Но лоббизм может происходить только из одного органа – Правительства. И это считается нормальным. А если какой-нибудь придёт, как раньше в 90-х годах было – пришли там пивные короли и что-то пролоббировали, это сейчас маловероятно».

Депутат Госдумы, популист

«Сейчас **сделать какие-то лоббистские вещи группе депутатов практически невозможно**. Есть Администрация Президента, есть государственный подход, есть партийная составляющая. Решение руководящих партийных органов только приводит к выходу того или иного законопроекта. Но это не является лоббизмом».

Сенатор Совфеда

СНИЖЕНИЕ РОЛИ КОРПОРАТИВНОГО ЛОББИЗМА

Корпоративный лоббизм

Один из немногих субъектов, способных в условиях текущей зачистки лоббистского поля на эффективное взаимодействие с Думой, – государственные корпорации, а также структуры предпринимателей из «ближнего круга». Однако реализация их лоббистского потенциала в полном объёме возможна только при подключении топ-менеджмента, первых лиц компаний, что происходит нечасто.

Частный бизнес, не интегрированный в государственно-аппаратную систему, сталкивается с барьерами:

- возможность представления его интересов отдельными депутатами почти ликвидирована;
- выход на лиц, принимающих решения, затруднён (увеличение стоимости «входного билета»).

Законотворческий кейс:

- полемика вокруг закона о возврате просроченной продукции в розничной торговле. Мощное сопротивление торговых сетей. Принятие закона на фоне лоббистского давления ряда профессиональных ассоциаций.

«Разборки между теми, кто еду производит, и теми, кто её продаёт – там была настоящая лоббистская битва».

Политолог, бывший работник аппарата Председателя Думы

ИНСТРУМЕНТЫ ЛОББИЗМА

Комитеты как ключевая площадка

Отмечается снижение барьеров для участия в дискуссии. Однако внесение соответствующих поправок в итоговые законопроекты не гарантировано и многие решения как и прежде непрозрачны.

В условиях ослабления прямого лоббизма в Думе развиваются альтернативные сценарии:

- негативные отзывы Правительства;
- затягивание рассмотрений проектов во втором чтении;
- игра на противоборствующих интересах профильных ведомств, подключение дополнительных комитетов.

Правительство и Совет Федерации

Экспертное сообщество и представители бизнеса отмечают, что исполнительная власть и верхняя палата парламента характеризуются большим количеством точек входа и возможностей взаимодействия. Коммуникация с правительственными чиновниками более понятная и рациональная.

Ассоциации как посредники

Ассоциации в качестве защитников бизнес-интересов являются эффективным инструментом, поскольку их заступничество не выглядит прямым лоббизмом в глазах депутатского корпуса и Председателя Думы.

При этом некоторые ассоциации имеют сильные позиции и способны выигрывать лоббистские битвы у крупных компаний.

УСИЛЕНИЕ ВЕДОМСТВЕННОГО ЛОББИЗМА

- Ни давлению АП, ни давлению спецслужб Дума противостоять не может.
- Инициативы Правительства в большей степени подвержены изменениям и проходят медленнее.
- Относительно корпоративного лоббизма ведомств у Думы остается главное поле для маневра.
- На сегодня эксперты констатируют усиление роли профильных министерств после «зачистки» возможностей для прямого бизнес-лоббизма.



«Один из главных лоббистских треков – это ведомственный лоббизм. То есть лоббизм министерств, отдельных ведомств, которые через депутатов могут продвигать инициативы, в том числе не согласованные до конца на уровне Правительства в целом или же отражающие межведомственные конфликты внутри Правительства».

Политолог, член Общественной палаты

«Социально-экономические вопросы и межнациональные отношения регулирует АП, а в области культуры пусть действуют Ямпольская с Шаргуновым – “резвитесь, никого это не волнует”».

Экономист, социолог

Мотив ведомственного лоббизма – отстаивание корпоративных интересов отдельных министерств, связанных с расширением полномочий, усилением позиций министров.

Источники:

Конкуренция между экономическим и социальным блоками Правительства.

Политические и аппаратные амбиции глав ведомств.

Стремление ведомств к расширению полномочий.

Механизм

1. Внесение согласованных Правительством инициатив. Потенциально проекты обеспечивают баланс интересов министерств.
2. Работа думских комитетов, которые поддерживают тесные контакты с профильными министерствами. Попытка смены баланса в пользу заинтересованного ведомства.
3. Защита проекта депутатами с сильным лоббистским коэффициентом. Характерный пример: И. Яровая – лоббист силовых ведомств.

ВЕДОМСТВЕННЫЙ ЛОББИЗМ: ЛИДЕРЫ И ПРОТИВОРЕЧИЯ

ВЕДОМСТВА С НАИБОЛЕЕ СИЛЬНЫМИ ЛОББИСТСКИМИ ПОЗИЦИЯМИ:



Министерство финансов РФ

Причина: ответственность за распределение финансовых потоков



Министерство сельского хозяйства РФ

Причина: традиционно сильные позиции аграрно-промышленного комплекса в России



Министерство цифрового развития, связей и массовых коммуникаций РФ

Причина: близость ведомства к силовому блоку

Сдерживающие факторы: политическая конъюнктура

Совпадение интересов В. Володина (жёсткий регламентный контроль деятельности Госдумы) и Д. Медведева (усиление контроля за Правительством, роль конечного арбитра ведомственных споров).

Дума как инструмент дополнительного контроля за ведомственными интересами.

Результат – усложнение ведомственного лоббизма.

Ведомственный лоббизм или личная инициатива?

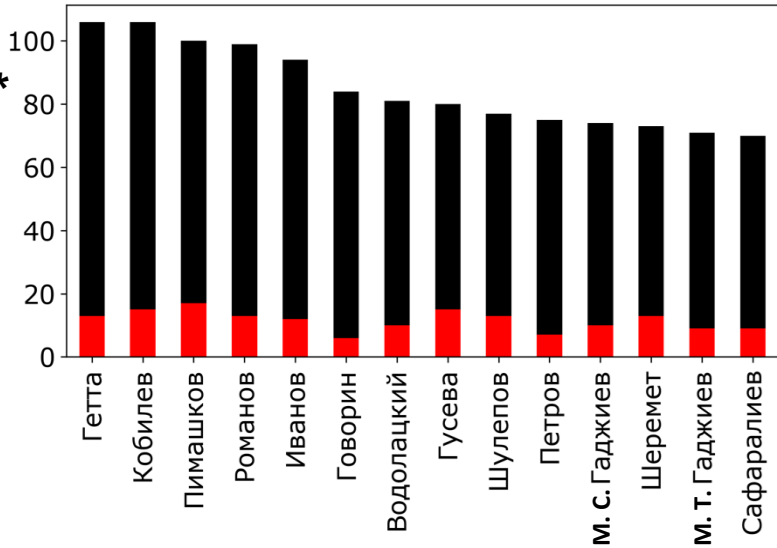
Эксперты отмечают: некоторые депутаты традиционно ассоциируются с реализацией интересов институтов исполнительной власти или Администрации Президента.

Итог: в конкретной ситуации трудно различить, действует депутат по собственной инициативе или как проводник интереса. Возникает риск имитации «воли сверху».

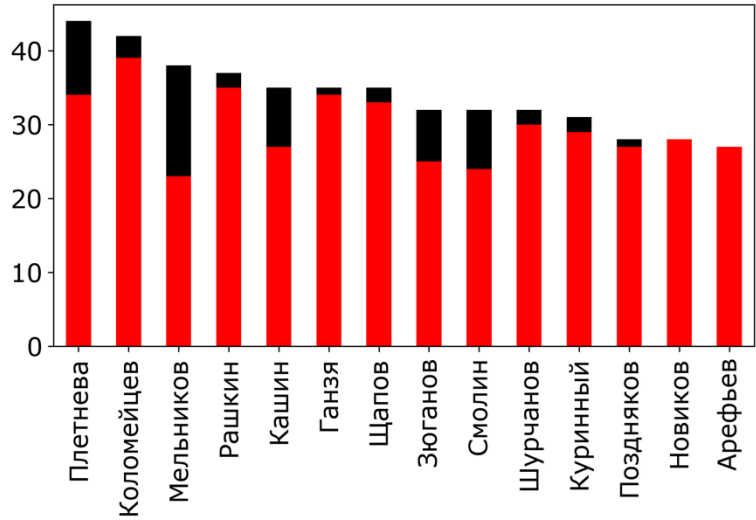
ЛОББИСТСКАЯ ЭФФЕКТИВНОСТЬ ДЕПУТАТОВ ДУМЫ

Наибольший лоббистский потенциал в Думе – у фракции «Единой России». Партия воспринимается как часть общей системы власти. При этом наблюдателю сложно установить, где, в какой точке возникает инициатива, и риск неудачных инициатив падает на всю систему.

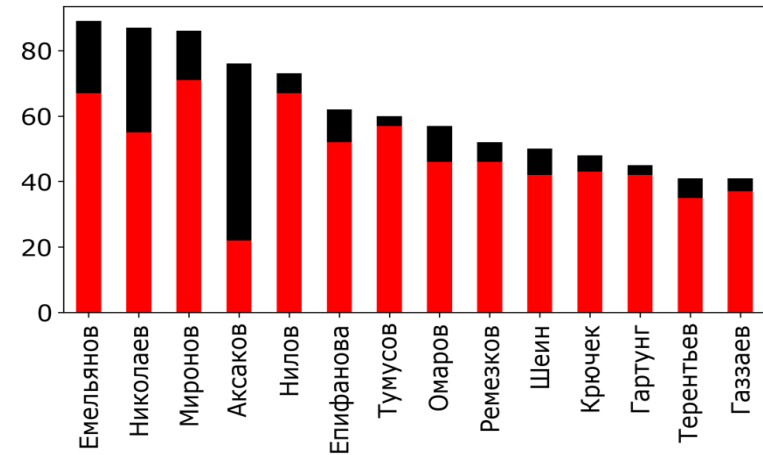
Фракция «Единая Россия»*



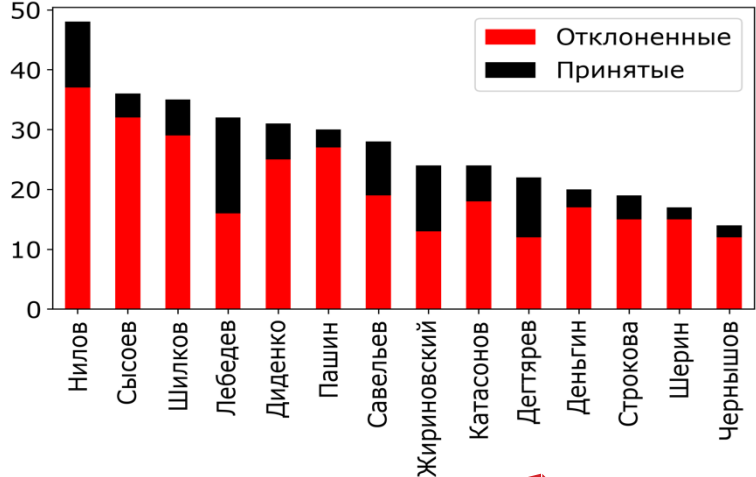
Фракция КПРФ*



Фракция «Справедливая Россия»*



Фракция ЛДПР*



* На основании исследования «Лоббистская эффективность законодателей», период исследования – ГД VII созыва до сент. 2019 г.

РЕЗОНАНСНЫЕ ЗАКОНОПРОЕКТЫ: ЗАПРЕТ ХОСТЕЛОВ В ЖИЛЫХ ДОМАХ

Контекст: в России хостелы в жилых помещениях были легализованы в 2014 году.

Деятельность хостелов в жилых домах зачастую приводила к судебным разбирательствам. Также с середины 2010-х годов в мире развернулась борьба с сервисами, предоставляющими гостиничные услуги в жилых домах (в первую очередь, Airbnb).

Популистская логика: забота об интересах граждан – жильцов многоквартирных домов, чьи интересы ущемляются недобросовестными бизнесменами.

“

«Мы защищаем права наших граждан, мы защищаем права жителей многоквартирных домов. Такова позиция Государственной Думы, эту позицию разделяет Председатель Правительства РФ Дмитрий Медведев и Президент РФ Владимир Путин».
Зампред Госдумы¹

Закон о
хостелах

Запрет на
размещение
гостиниц в
жилых
помещениях

Закон запретил оказание гостиничных услуг в жилых помещениях. Единственный вариант – перевод помещения в нежилой фонд (возможно только на 1-м этаже либо выше при отсутствии внизу жилых помещений). По мнению экспертов, выгоду от закона получит крупный гостиничный бизнес, владельцы дорогой недвижимости, а также службы ЖКХ (обслуживание нежилого помещения значительно дороже).

“

«Хостелеры писали письма, но реакции не последовало. Власти в нашей стране не слушают малый бизнес, они взаимодействуют только со средним и крупным, а остальной воспринимается как какое-то недоразумение».
Владелец хостела²

Лоббистская логика: законопроект был в разработке с 2014 г., но только в 2018 г. Правительство направило свои поправки в Госдуму. Противники инициативы: Минкульт, Минэкономразвития, Федеральное агентство по туризму. Тезис: удар по малому бизнесу. В феврале 2019 г. поддержку инициативе выразил Д. Медведев. В марте 2019 г. Совфед вернул законопроект в Думу для изменения сроков вступления в силу (после «высокого сезона» 2019 года). Омбудсмен Б. Титов указывал, что в итоговом законе смягчены наиболее жесткие моменты.

¹ Источник: <http://duma.gov.ru/news/30035/>

² Источник: <https://ivbg.ru/8004977-vladelec-luchshego-xostela-mira-rasskazal-k-chemu-privedet-novyj-zakon-o-zaprete-xostelov.html>

РЕЗОНАНСНЫЕ ЗАКОНОПРОЕКТЫ: РЕГУЛИРОВАНИЕ ЭЛЕКТРОННЫХ СИГАРЕТ

Контекст: мировое потребление табака падает, табачные компании стремятся защитить прибыли. Электронные системы доставки никотина потенциально менее вредны, поскольку исключают потребление продуктов горения

Популистская логика: идея исходит из социально одобряемого посыла – вред никотина. Апелляция к общественному благу – здоровью населения.

“*«На рынке табака запрещены все виды продвижения: реклама, спонсорство и стимулирование. Если такое принять в отношении вейпов, у людей будет затруднено получение информации о потенциально меньшем вреде электронных сигарет».*

Представитель бизнеса – электронные сигареты

Табачное
регулирование.
Инициативы

Приравнивание
электронных
средств доставки
никотина к табаку

Лоббизм в табачной отрасли осложнен отраслевыми стереотипами, однако наличие дискуссии свидетельствует о конструктивном подходе. Отрасль – участник дискуссии. Отрасль не консолидирована – разобщенность из-за технологической диверсификации предложения: “Технологии снижают консолидацию”.

“*«Любое запретительство – это повестка, характерная, для авторитарного мышления. В демократическом обществе запретить, к примеру, курить гораздо сложнее, чем в диктаторском, авторитарном. Потому что курильщики – это большая группа товарищей, которая может проявить свои электоральные способности, чтобы снести тех, кто это делает».*

Юрист, теоретик права, практик

Лоббистская логика инициативы: противоречия между лоббистами из разных ведомств могут перетекать непосредственно в Госдуму. Спорить с тем, что никотин вызывает привыкание, сложно, исследований влияния альтернативных средств доставки пока мало. Экономический блок понимает, что увеличение акцизов не всегда приводит к собираемости акцизов. Для Правительства цифры играют большую роль, чем для Думы.

РЕЗОНАНСНЫЕ ЗАКОНОПРОЕКТЫ: СБОР ВАЛЕЖНИКА

Контекст: после принятия в 2006 году Лесного кодекса в России сложилась правовая коллизия: валежник (мертвые древесные части) не был включен в перечень ресурсов, которые можно заготавливать для собственных нужд. Его сбор де-юре являлся административным правонарушением, хотя у валежника нет экономической ценности, а его залежи негативно влияют на противопожарную обстановку.

Популистская логика: забота о «простых гражданах», чьи действия не наносят ущерб, но попадают под санкции закона.

По мнению общественности, «Закон о валежнике» стал одной из инициатив, смягчающих принятие пенсионной реформы.

Лоббистская логика: под видом сбора валежника могут действовать «чёрные лесорубы», деятельность которых наносит ущерб экономике и лесному фонду. В связи с этим подзаконные акты *ограничили сбор валежника отсутствием спиллов и срубов на древесных частях.*

“

«Законопроект абсолютно народный. Он появился, потому что люди нам указали на эту ошибку. И теперь мы полностью выполняем задание наших избирателей».
Депутат Госдумы¹

Закон о
валежнике

Разрешение на
заготовку
валежника для
собственных
нужд

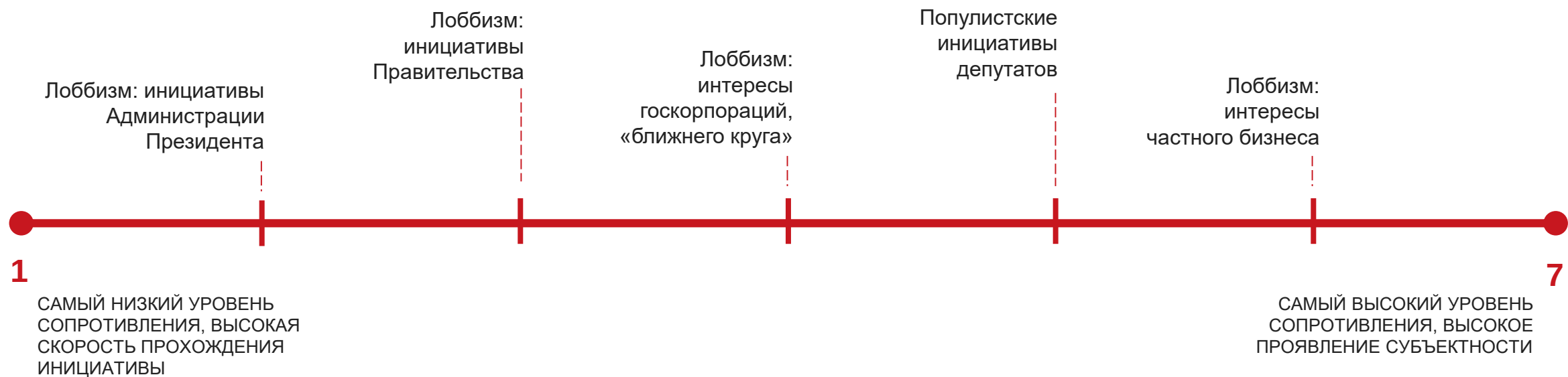
Законопроект внесён председателем комитета Госдумы по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям Н. Николаевым.

Закон внёс единственную поправку в ЛК РФ: слово «валежник» в ч. 2 ст. 32, что перевело его в категорию недревесных ресурсов, сбор которых для собственных нужд разрешён Кодексом. При этом **законопроект не требовал согласования с Правительством – его реализация не связана с бюджетными ассигнованиями.**

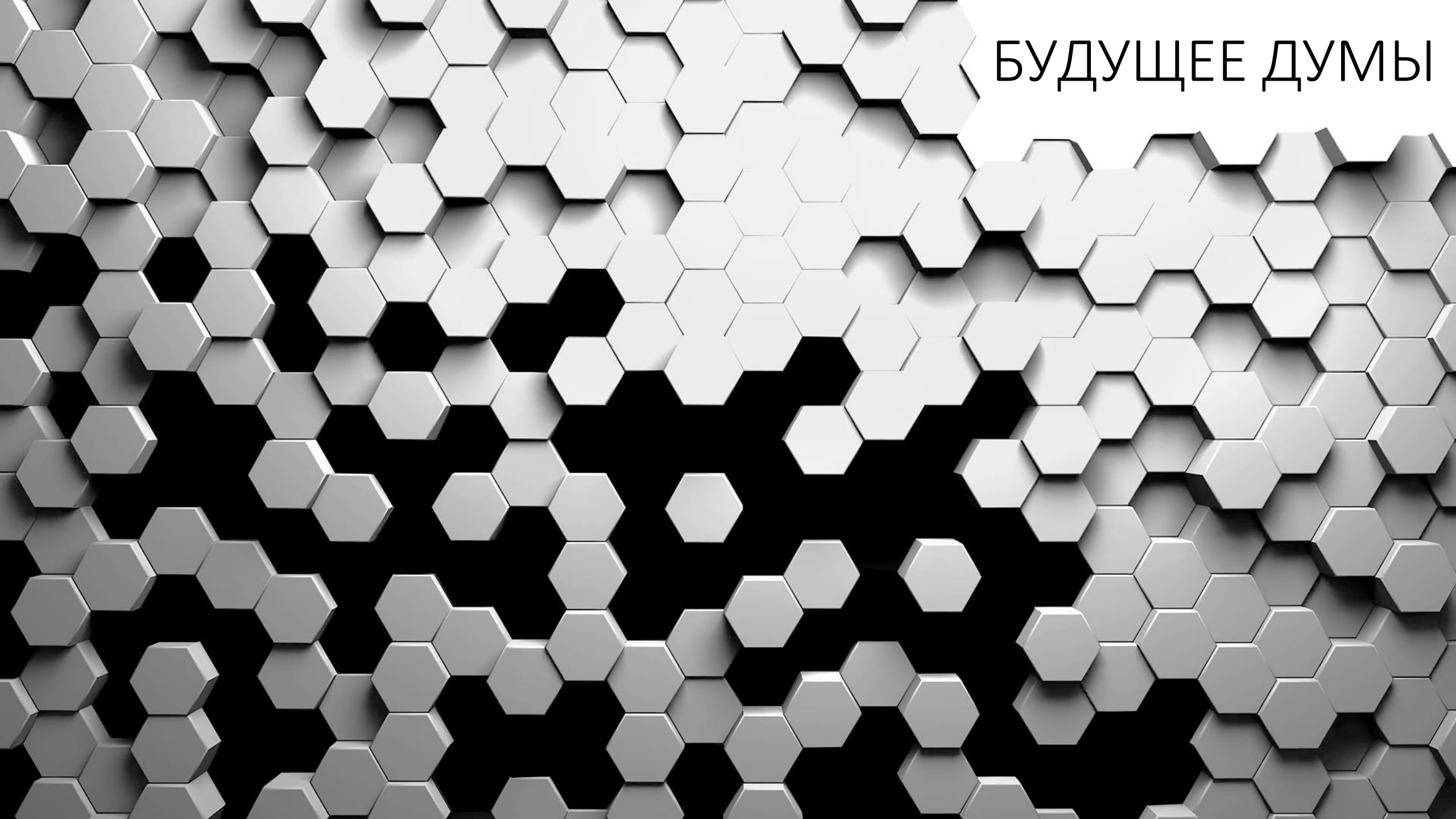
¹ Источник: <https://rg.ru/2018/04/03/gosduma-razreshila-sobirat-valezchnik.html>

ЛОББИЗМ И ПОПУЛИЗМ: РЕЗИСТЕНТНОСТЬ ДУМЫ

В РАМКАХ ИССЛЕДОВАНИЯ ЭКСПЕРТАМ БЫЛО ПРЕДЛОЖЕНО ОЦЕНИТЬ ПО 7-БАЛЛЬНОЙ ШКАЛЕ УРОВЕНЬ СОПРОТИВЛЯЕМОСТИ* ДУМЫ ВНЕШНИМ ИЛИ ОТДЕЛЬНЫМ ВНУТРЕННИМ ВОЗДЕЙСТВИЯМ.



* Под сопротивляемостью обязательно понимается блокировка инициатив. Сюда относится возможность внесения корректив, реализация собственной позиции



БУДУЩЕЕ ДУМЫ

Главный фактор, влияющий на развитие Думы в ближайшей перспективе, – парламентские выборы 2021 года и так называемая проблема-2024.

Фон:

- падение рейтинга партии большинства, общее снижение доверия к власти;
- рост успешности коалиционных инструментов оппозиции (проект «Умное голосование») на фоне негибких методов борьбы с конкурентными фракциями со стороны избирательных институтов (наглядно продемонстрировали выборы в региональные парламенты 2019 года).

“

«В отношении проекта “2024” есть один возможный вариант, повышающий роль Госдумы, – если администраторам трансфера потребуется принятие федеральных конституционных законов, принимающихся двумя третями депутатов, а не простым большинством».

GR-специалист в области энергетики)

Ключевые вопросы нового электорального цикла

УДАСТЯ ЛИ В. Володину сохранить достигнутые результаты в предвыборный период?

КТО будет модератором выборного процесса?

ГОТОВА ЛИ власть к приходу в региональные и федеральный парламент оппозиционных фракций?

КАК И КЕМ будут формироваться партийные списки?

КТО будет отвечать за формирование следующей Думы?

ГДЕ будет единый центр принятия решений в предвыборный период (и будет ли)?

РИСКИ НОВОГО ЭЛЕКТОРАЛЬНОГО ЦИКЛА

Эксперты противоречиво оценивают влияние на репутацию Думы начинающегося предвыборного периода, а также ситуации прогнозируемого «большого трансфера».

Возможные риски связаны как с типовыми для любой избирательной кампании ситуациями, так и со специфичными особенностями момента.

Зарегламентированный аппарат Думы, выстроенный В. Володиным, некоторое время будет удерживать сформированный образ, однако сопротивляться напору популистских тенденций, подстёгиваемых электоральным циклом, будет всё сложнее.

Неопределенность
нового электорального
цикла и проблема-2024

Приоритеты политики не
отрефлексированы

Чувство растерянности

Рост популизма со стороны всех
субъектов законотворчества как
электоральная стратегия и способ
повышения аппаратного веса



ПОЛЕ МНЕНИЙ: ПОЛИТИЧЕСКИЕ РИСКИ ДУМЫ

“

«Вермишельные решения – есть риск, что Госдума сконцентрируется исключительно на частных вопросах регулирования, пытаясь не затрагивать тем, волнующих широкие массы населения. Это может привести к тому, что Дума станет “невидимой” для населения – она не решает никаких вопросов, которые его реально волнуют».

Социолог

«Система приходит в движение. У нас есть конфликт управления внутриполитического блока Администрации Президента и спикера, он никуда не делся, эту Думу избирал спикер. Заниматься избиранием следующей Думы будут люди, которые с ним в конфликте, естественно, они будут отчислять и двигать людей, которых он привёл».

GR-специалист, эксперт в области лоббизма

«Сейчас Дума начнет стремительно терять свою субъектность из-за близости к выборам. Потому что существенная часть депутатов не попадает в следующий созыв».

GR-специалист, эксперт в области лоббизма

“

«Главный риск для Госдумы сейчас связан не с популизмом, а с необходимостью голосовать за какие-то непопулярные вещи. Потому что денег в стране все меньше, объективно без непопулярных реформ все равно не обойтись. И Дума вынуждена будет, исходя из объективной реальности, принимать законы о сокращении бюджета, урезании расходов. Это главный политический риск».

Политтехнолог, эксперт по взаимодействию с медиа

«Иметь долгосрочные устойчивые политические позиции оказывается очень рискованным делом. Нет устойчивых идей, которые объединяли бы большую массу народа вдолгую. Это связано ещё и с тем, что само пространство социальных статусов изменилось».

Социолог, политический консультант

ОЖИДАЕМЫЕ ТЕНДЕНЦИИ НОВОГО ЭЛЕКТОРАЛЬНОГО ЦИКЛА



1. **Выстраивание индивидуальных стратегий депутатов** – формирование личного бренда и выбор политического вектора (социальный популизм, регионализация, поиск агентов поддержки в федеральных органах власти, пассивное ожидание).
2. **Рост социальной риторики** – использование имитационного и реального популизма как инструмента увеличения политического и электорального веса. На фоне этого усилится противостояние партии власти и оппозиционных фракций.
3. **Социальный запрос на лидерский капитал депутатов.**

«Надо быть известным и популярным – но на своей площадке. Узнаваемость на территории, полезность на территории, работа на территории. Как бы там ни было, помимо работы над теми или иными законопроектами, капиталом депутата является его способность повести за собой какое-то количество избирателей. И этот капитал будет все более и более востребован».

Политтехнолог, консерватор

«Страна входит в период политизации после 15 лет деполитизированного состояния (примерно с 2004–2005 годов).

В деполитизированном состоянии конфликты исключаются, а значит, исключается политика. Конфликты не исчезают, но решаются кулуарно. Вы не можете превращать конфликт в политическую проблему.

Смешная ситуация: эти 15 лет деполитизации привели к тому, что не готовы к возвращению политики не только оппозиция, но и власть. Она забыла политические инструменты, хотя в начале нулевых прекрасно манипулировала парламентом».

Политический консультант, либеральные взгляды

«Все депутаты хотят закрепиться в Москве. Региональные активисты, активно работающие, ориентируются на кадровый резерв для Администрации Президента, Правительства. Это работа в профильном комитете в расчете на место в федеральном органе власти.

Третий вариант – это возвращение в регион в качестве губернатора».

GR-специалист

ДУМА VIII СОЗЫВА: ЗАПРОСЫ

Разные экспертные круги сходятся в запросе на дальнейшую качественную трансформацию работы Думы, в т. ч.:

- повышение качества проработки законопроектов;
- «работа над ошибками» – признание некорректности наиболее резонансных ранее принятых законов и внесение в них изменений;
- ограничение манёвра для популизма, переход от социальной риторики к поиску баланса;
- развитие площадки для выработки компромиссов, поиска интегрированных решений;
- снижение отраслевого и ведомственного лоббизма, расширение дискуссионной площадки, открытости инициативам извне.

Также существует запрос на формирование новых социальных лифтов, которые могут повысить качество управления.

“

«Требуется прозрачность – тогда, кроме права сильного, появляется право умного».

Представитель бизнеса – фармакология

«Главное, что не состоялось – Дума не превратилась в место для дискуссий. Это клеймо, которое на ней поставил Грызлов в свое время и сказал, что Дума не место для дискуссий, от этого грызловского проклятия она не ушла».

Юрист, теоретик права, практик

Что для этого необходимо:

- повышение уровня экспертизы, возможно, за счет более широкого привлечения советов, опоры на отраслевую экспертизу;
- признание принципиальной сложности общества и высокой скорости его изменения, отсутствия универсальных критериев;
- выработка вместо идеи общего блага системы приоритетов: здоровье населения или наполнение бюджета; политический контроль, национальная безопасность или развитие IT? Они формируют платформу для дальнейших действий.

“

«Института, который предлагает процедуру урегулирования конфликта и при этом выглядит нейтральным, сейчас нет. Услышать всех и поискать пути решения – такого нет. Просто запрещаем».

Специалист в области политического PR, либеральные взгляды

«Не хватает открытости дискуссии. В бизнесе все больше кажется, что нет однозначных правильных решений. Распалась однозначность. Скорость изменений такая, что порой бывают две абсолютно разные опции – и нужно их пробовать, тестировать. С законодательством так же: нужны исследования, аналитический аппарат. К примеру, вейпы: нужно смоделировать ситуацию – что будет, если через 5 лет все люди перейдут на них, хорошо это или плохо».

Представитель бизнеса – табачная отрасль

ДУМА: ОБРАЗ БУДУЩЕГО



КОНТАКТЫ



П Л А Т Ф О Р М А

ЦЕНТР СОЦИАЛЬНОГО ПРОЕКТИРОВАНИЯ

ЦЕНТР СОЦИАЛЬНОГО ПРОЕКТИРОВАНИЯ «ПЛАТФОРМА»

Москва, Берсеневский переулок, д. 2, стр. 1

+7 (495) 123 3989

info@pltf.ru

www.pltf.ru