

ВНУТРЕННЯЯ ПОЛИТИКА

УДК 328.183

ВЛИЯНИЕ ПРАВИТЕЛЬСТВА РФ НА ПРОЦЕСС ПРИНЯТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ РЕШЕНИЙ. АНАЛИЗ НЕДОСТАТКОВ СУЩЕСТВУЮЩЕЙ СИСТЕМЫ ВЛИЯНИЯ НА ПРИМЕРЕ ПРИНЯТИЯ ЗАКОНОПРОЕКТА О ЗАПРЕТЕ ХОСТЕЛОВ

Фирсов В.С.¹¹

Знание о том, что в России исполнительная власть доминирует над законодательной и во многом определяет законодательную повестку, является общим местом. Автору интересно выявить недостатки существующей системы влияния исполнительной власти (а именно – Правительства РФ) на процесс принятия законодательных решений. Для этой цели был выбран неординарный кейс, когда закон, предложенный депутатом оппозиционной фракции, был принят несмотря на то, что Правительство последовательно выступало против. То есть кейс, в котором существующая система влияния дала сбой. Чтобы понять, почему так произошло, автор проводит анализ процесса принятия данного решения с использованием теории вето-игроков Дж. Цебелиса и Institutional analysis and development (IAD) framework Элинора Остром. Законодательный процесс рассматривается как ряд ситуаций взаимодействия акторов на институциональной арене. IAD фреймворк позволяет точно описать специфику взаимодействия и удержать в фокусе исследования факторы, которые могут оказать существенное влияние на принятое решение. Результаты анализа привели к нескольким выводам: Правительство выстроило собственную систему влияния с опорой на непубличные и неформальные институты и практики. Лоббисты законопроекта использовали установленные Правительством неформальные практики против интересов самого Правительства. Закон о запрете хостелов не мог быть принят в текущем виде, если бы процесс принятия решения носил публичный характер.

Ключевые слова:

Процесс принятия решений, законодательный процесс, IAD framework, теория вето-игроков, закон о запрете хостелов, непубличные институты, неформальные практики.

¹¹ **Фирсов Всеволод Сергеевич** - студент 3 курса бакалавриата Образовательной программы «Политология» Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики». Адрес: 101000, Москва, ул. Мясницкая, д. 20. E-mail: vsevolod.s.firsov@yandex.ru.

ВВЕДЕНИЕ

Распределение законодательных полномочий и рычагов влияния на законодательный процесс между законодательной и исполнительной ветвями власти – это важный сюжет для исследования процесса принятия государственных (политических) решений и анализа функционирования политической системы в целом. Оптимальный баланс должен, с одной стороны, обеспечивать приемлемую скорость прохождения через парламент законопроектов, внесенных исполнительной властью, с другой – гарантировать легитимность принимаемого решения через согласование законопроекта с разными политическими силами, представленными в парламенте.

В случае российской политической системы, разные исследователи сходятся в том, что распределение рычагов влияния на законодательный процесс настолько неравномерно, что можно говорить о подчиненном положении законодательной ветви власти (обе палаты Федерального Собрания РФ) по отношению к исполнительной (Президент РФ, Правительство, силовые ведомства). Важно отметить, что это влияние опирается как на формальные (нормативно-правовые акты, процедурный аспект законодательного процесса и формальные полномочия акторов), так и на неформальные институты и практики («теневое» взаимодействие групп интересов). Это усложняет анализ законодательного процесса, так как исследования, выполненные в разных методологических парадигмах, часто фокусируются либо на формальной, либо на неформальной стороне процесса. Поэтому определение полной картины процесса принятия политических решений в российском парламенте и анализ влияния на законодательный процесс акторов и институтов исполнительной

власти является важной исследовательской задачей.

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ИССЛЕДОВАНИЯ МЕХАНИЗМОВ ВЛИЯНИЯ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ НА ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС В РФ

Ближе всего к проблеме влияния исполнительной власти на законодательный процесс в России подходят исследования, использующие методологическую парадигму вето-игроков Дж. Цебелиса [19] (П. Чейсти [17], И. Помигуев [15]). В этих исследованиях отмечается, что при всей полноте полномочий, Президент РФ по умолчанию не может влиять на законодательную повестку.

Пол Чейсти специализируется на исследовании пропрезидентских коалиций в легислатурах стран 3-й волны демократизации. Наибольший интерес для нас представляет его статья «Воздействие партийных рычагов власти Президента на законодательный процесс в посткоммунистической России» [17]. Ссылаясь на Арнедта Лейпхарта, Чейсти утверждает, что «дихотомия парламентская/президентская система не имеет прямого отношения к распределению полномочий во взаимоотношениях исполнительной и законодательной власти. В парламентских системах можно найти примерное равенство полномочий кабинета министров и парламента, как в Бельгии, но можно также найти однозначное доминирование исполнительной власти, как в Великобритании, Новой Зеландии и Барбадосе. Такое же разнообразие существует в президентских системах».

В парламентских системах распределение полномочий между ветвями власти зависит от типа системы: в Вестминстерской исполнительная власть будет однозначно

доминировать над законодательной, в коалиционной – полномочия распределены относительно равномерно, и издержки, связанные с принятием решений, значительно возрастают. Что касается президентских систем, то классические исследования Хуана Линца создали шаблон, согласно которому равное распределение полномочий между парламентом и президентом несет высокие риски политического кризиса: когда президент и парламент не могут найти консенсус и в политической системе наступает «deadlock». Чейсти утверждает, что вероятность кризиса находится в сильной корреляции с тем, удалось ли президенту сформировать лояльную коалицию большинства в парламенте или нет. Если пропрезидентская партия имеет в легислатуре большинство, то президент сосредоточивает в своих руках всю полноту законодательной и исполнительной власти, и такой режим оказывается чрезвычайно устойчивым.

Обратимся к российскому случаю. В 1993-м году, одержав политическую победу над Верховным Советом, Ельцин инициирует принятие Конституции, в которой полномочия Президента значительно шире полномочий парламента. Однако, Чейсти отмечает, что в российской системе, которую часто называют суперпрезидентской республикой, у Президента нет важного рычага влияния – возможности навязывать парламенту повестку дня и контролировать скорость прохождения законопроектов.

Так как у Бориса Ельцина не было лояльного большинства в обеих палатах парламента, «результатом стало распределение власти между большим числом акторов, способных заблокировать решение: спикером парламента, лидерами партий, главами комитетов и рядовыми депутатами». Такое количество вето-игроков сказывалось на скорости принятия решений, но эти решения

становились результатом обширного компромисса между разными группами интересов. Такая система не позволяла Президенту навязывать свою повестку, не считаясь с интересами других игроков.

Владимир Путин исправил политическую ошибку своего предшественника и сумел создать устойчивое лояльное большинство: сначала добившись создания блока «Единство» + «ОВР» + «Российские регионы» + «Народный депутат», который позволил проводить нужную Кремлю законодательную политику. Затем была сформирована «Единая Россия», которая взяла абсолютное большинство голосов на выборах в Госдуму 2004 года. Так, лояльное большинство внесло новый смысл в понятие «суперпрезидентская республика» – Владимир Путин получил доступ к законодательной власти и предпринял ряд мер, которые еще больше усилили его контроль над законодательным процессом.

Чейсти анализирует широкий набор реформ парламента, проведенных по инициативе В. Путина в начале нулевых годов, разделяя их последствия на институциональные, поведенческие и политические. Нам наиболее интересны 2 сюжета:

1) В Думе четвертого созыва была введена практика «нулевых чтений», когда принятие решения о поддержке / отклонении законопроекта принималось депутатами Единой России еще до публичного первого чтения (т.е. до вступления законопроекта в официальную законодательную стадию). Эти механизмы применялись для того, чтобы «ограничить возможности лоббирования распределительных поправок, допущавшихся соглашениями о распределении влияния в прежних Думах». Теоретически эти переговоры были открыты для всех партий. Но на практике именно парламентские

лидеры «Единой России» координировали «нулевые чтения» [17].

2) На уровне законодательных комитетов также были приняты меры для сокращения возможностей лоббирования частных интересов. В этих целях контролируемые единороссами думские комитеты получили право снимать с повестки дня законы, «которые не имели перспективы быть принятыми» [17].

Благодаря исследованию Пола Чейсти, мы видим важную для нашего исследования трансформацию процесса принятия решений в российском парламенте: переход к неформальным и полужформальным практикам обсуждения законопроектов вне официального публичного политического поля, создание непубличных парламентских институтов, таких как институт «нулевых чтений». Обладая абсолютным большинством голосов в нижней палате и имея возможность отклонить любой неудобный Президенту или Правительству законопроект в первом или втором чтении, российская правящая элита все равно сделала ставку на неформальные институты. Тем самым она стремилась максимально снизить возможные транзакционные издержки, связанные с временем на обсуждение, внесением поправок оппозиционными партиями, их согласование / отклонение, обсуждение законопроекта в СМИ во время публичного политического процесса. Такая политика вписывалась в стратегию создания управляемой вертикали власти.

В своем исследовании Пол Чейсти говорит о наличии в процессе принятия решений вето-игроков, однако, фокус его исследования в основном направлен на изучение институциональных трансформаций российского парламента, связанных изменением баланса политических сил – формированием пропрезидентского парламентского

большинства. Между тем, популярным методом изучения законодательного процесса в западных странах становится неoinституциональная теория вето-игроков Дж. Цебеллиса. При использовании этого подхода, главным при анализе процесса принятия решений становится вопрос: «кто может заблокировать принятие решения»? А на основании этого можно понять, согласие каких акторов необходимо для изменения статуса-кво. Обычно рассматриваются институциональные (Президент, Парламент, суды) и партийные (ситуационные) (партии, коалиции партий, которые имеют определенное представительство в конкретной политической системе) акторы. Принятое решение – это всегда результат компромисса или договоренности между вето-игроками.

И.С. Помигуев адаптировал теорию вето-игроков под российскую политическую систему (учел неформальные институты и практики) и применил её для анализа законодательного процесса в России [15]. Как уже говорилось ранее, в России правящие элиты стремятся вынести реальный процесс разработки и согласования решений за пределы публичного поля. Поэтому основное согласование между вето-игроками часто происходит еще перед первым чтением. В Государственной Думе (ГД) есть орган, который определяет законодательную повестку дня (порядок обсуждения законопроектов на первом чтении) – Совет ГД, основные позиции в котором занимают лидеры фракции «Единая Россия». Совет ГД, среди прочего обладает полномочиями откладывать рассмотрение законопроекта в первом или втором чтении на неопределенный срок.

Как правило, на заседаниях Совета ГД по вопросам формирования повестки присутствуют инициаторы законопроектов, представители профильных комитетов Госдумы, постоянные представители Президен-

та и Правительства (последние двое являются сильными вето-игроками). В исследовании автор приводит пример, когда законопроект, предложенный ЛДПР, поддержанный всеми парламентскими фракциями и принятый в первом чтении, так и не дошел до второго чтения, потому что на заседании Совета ГД представитель Президента высказался против законопроекта, и его рассмотрение было отложено на неопределенный срок. Дополнительным преимуществом такой ситуации для представителей исполнительной власти является то, что нет необходимости публично выступать против законопроекта (в лучшем случае позицию представителя Президента или Правительства можно найти в протоколе заседания Совета ГД, выложенном в системе СОЗД), показывать свои реальные интересы, публично обосновывать причину своего несогласия и т.д. Публичное рассмотрение законопроекта просто откладывается на неопределенный срок по формальной причине, **так политический процесс маскируется под бюрократический.**

Чтобы оценить количество законопроектов, которые фактически отклонены подобным образом, И.С. Помигуев обращается к открытой статистике СОЗД и обнаруживает, что 40% инициатив, внесенных до 2012-го года, в 2012 и в 2013-м годах, не выносились на первое чтение больше года, «что показывает высокую роль «технического» торможения законопроектов при их движении в рамках Госдумы» [15]. Обладая большим влиянием на формирование повестки дня, исполнительная власть может не только «тормозить», но и форсировать ускоренное внесение нужных законопроектов на первое и второе чтения. Помигуев фиксирует случаи, когда законопроекты, предложенные Правительством или Президентом, попадали в первое чтение в приоритетном порядке

и принимались фактически без обсуждения (особенно это характерно для законопроектов, вносимых Президентом).

Иногда исполнительной власти вообще не требуется где-либо высказывать свою позицию для «торможения» законопроекта: согласно Регламента Государственной Думы, на законопроекты, предусматривающие бюджетные траты, необходимо обязательное заключение Правительства. Существует практика, когда Правительство затягивает сроки предоставления заключения, и рассмотрение законопроекта откладывается. Есть случаи, когда Совет Госдумы переносил рассмотрение законопроекта из-за отсутствия правительственного заключения, даже когда законопроект не предусматривал бюджетных трат, и заключение Правительства не требовалось. Это показывает, что Совет Госдумы по умолчанию действует с оглядкой на Правительство, что демонстрирует сильное влияние исполнительной власти на законодательный процесс.

Использование фреймворка вето-игроков при исследовании законодательного процесса позволяет определить наиболее влиятельных игроков и механизмы влияния. Однако, этот подход серьезно упрощает картину процесса принятия решений, исключая из внимания некоторые факторы, такие как: внешняя среда (СМИ, общественное мнение), второстепенные акторы (которые не могут заблокировать решение, но могут на него повлиять), правила взаимодействия и специфика институтов, определяющих эти правила. С одной стороны, фреймворк упрощает анализ и позволяет определить ключевых игроков, с другой, такая модель упускает много факторов, которые могут потенциально оказать влияние на принятое решение.

Целью нашего исследования является **определение недостатков механизмов**

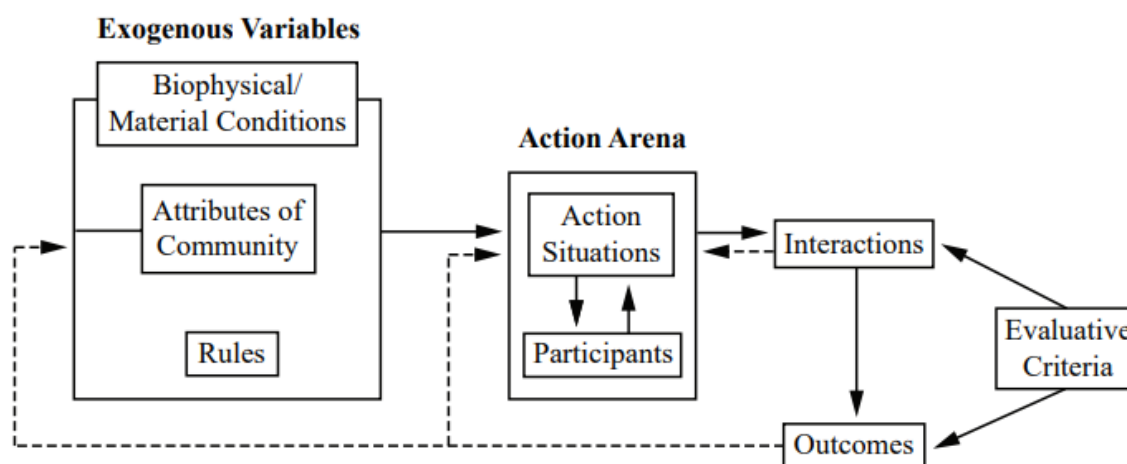
влияния, которые опираются в том числе на неформальные и непубличные институты и практики. Для этой цели нам необходим более подробный анализ процесса принятия решений с большим вниманием к ситуации взаимодействия акторов, к правилам, по которым это взаимодействие происходит, с вниманием к институциональным и внешним факторам, которые могут оказать влияние на поведение акторов.

Для проведения анализа, который отвечал бы указанным критериям, автор работы заимствует некоторые элементы из фреймворка Institutional analysis and devel-

opment (IAD) Элиноор Остром [18], который используется, когда необходимо больше узнать о роли институтов в процессе принятия решений. Далее мы разберем как он устроен.

Центральным элементом IAD framework является арена взаимодействия – социальное пространство взаимодействия акторов. Так как мы исследуем законодательный процесс на примере кейса принятия одного законопроекта, в нашем случае ареной взаимодействия будет Федеральное Собрание РФ и его институты.

Рис. 1. IAD framework [18, 15]



Арена взаимодействия включает ситуации взаимодействия (Action situation) и участвующих в них акторов (actors). Арена взаимодействия подвержена влиянию внешней среды: формальные и неформальные правила взаимодействия (rules in use), биофизические (материальные) условия (biophysical conditions), свойства и характеристики сообщества (attributes of community). Арена взаимодействия формирует устойчивые паттерны взаимодействия акторов, которые оказывают непосредственное влияние на результаты процесса принятия решений (outcomes).

Еще одним фактором, который оказывает существенное влияние на паттерны взаимодействия и на результаты, являются критерии оценки результатов принятых решений. Принятые решения трансформируются в определенную государственную политику (policy) и оказывают прямое или косвенное взаимодействие на характеристики сообщества, правила взаимодействия и даже материальные условия, таким образом цикл замыкается. Так устроена общая логика работы фреймворка, теперь подробнее разберем устройство его отдельных элементов.

Ситуация взаимодействия характеризуется по семи признакам:

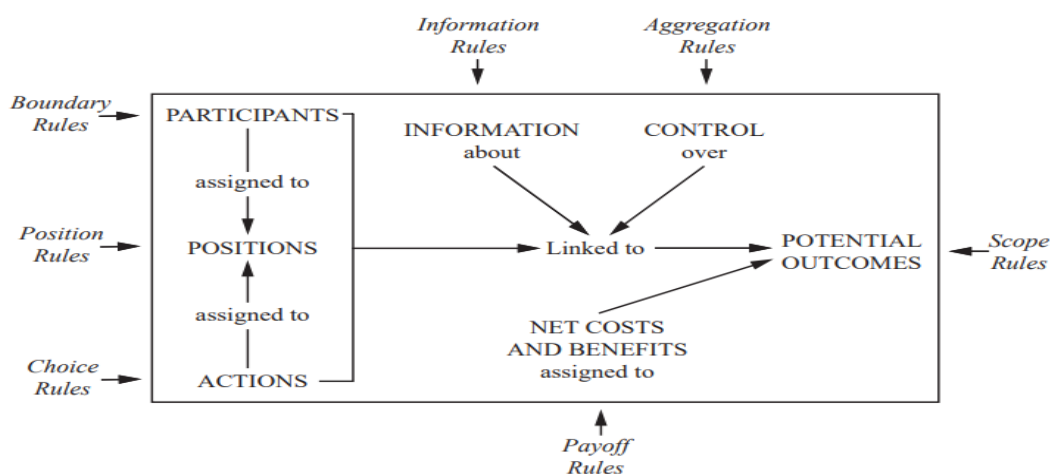
- 1) Состав участников.
- 2) Позиции участников (должностные позиции).
- 3) Возможные результаты (на какие сферы и каким образом повлияет принятое решение).
- 4) Набор разрешенных действий (диктуется правилами взаимодействия).

5) Контроль актора над набором совершаемых действий (насколько его поведение задано правилами / определяется его собственной инициативой).

6) Информация об интересах и действиях друг друга (а также о возможных последствиях этих действий), которой обладают участники.

7) Затраты и выгоды осуществляемых действий (служат стимулами и сдерживающими факторами).

Рис. 2 Ситуация взаимодействия [18, 189]



Для анализа действий акторов необходимо выбрать методологический подход. Чаще всего IAD анализ проводится при условии всеобщей рациональности, в этом случае оценка стратегий акторов проводится с помощью теории игр. В отдельных случаях используются подходы, основанные на ограниченной рациональности, например Punctuated equilibrium theory или Advocacy coalition framework.

Паттерны взаимодействия акторов находятся в сильной зависимости от **критериев оценки** принимаемых решений и от правил взаимодействия (и то, и другое являются внешними по отношению к арене

взаимодействия факторами). Среди критериев оценки можно выделить следующие:

- Экономическая эффективность.
- Справедливость как фискальный паритет (оплачивать проводимую политику должны те, кто получает от нее наибольшие выгоды).
- Редистрибутивная справедливость (распределение ресурсов в пользу наиболее нуждающихся за счет тех, кто способен платить).
- Адаптивность, устойчивость и надежность (степень обучаемости акторов в процессе взаимодействия и устойчивость

паттерна взаимодействия к внешним воздействиям).

- Подотчетность (лиц, принимающих решения (ЛПР) гражданам; уровень подотчетности напрямую влияет на эффективность и справедливость (equity) проводимой политики).
- Соответствие нормам общественной морали (можно оценить с помощью набора институциональных механизмов: возможность ЛПР получить нелегальную выгоду от принятого решения и остаться безнаказанным; система вознаграждения для тех, кто успешно реализует политику; справедливость и открытость процедур реализации политики).

Так как IAD – это разновидность институционального анализа, особое внимание уделяется правилам взаимодействия акторов. Остром отмечает, что правила редко являются универсальными для всех участников взаимодействия – разные акторы могут понимать правила по-разному, правила могут быстро меняться и адаптироваться под новую ситуацию взаимодействия, могут носить формальный и неформальный характер. Для IAD подхода разработана достаточно сложная **типология правил**. Например, Остром предлагает следующие типы:

- Правила «входа и выхода» на арену взаимодействия (правила входа: каким формальным и неформальным критериям необходимо соответствовать, чтобы принимать участие во взаимодействии, например, чтобы голосовать за принятие законопроекта, необходимо быть депутатом Госдумы; правила выхода определяют количество издержек при уходе с арены взаимодействия).
- Правила позиций (каким образом можно занять позиции (должности),

требуемые для участия на арене взаимодействия).

- Правила охвата (предметные и географические границы действия правил).
- Правила власти (определение набора обязательных, разрешенных и запрещенных правил для каждого участника взаимодействия. Определение санкций для нарушителей).
- Правила агрегирования (наличие/отсутствие необходимости коллективного действия и необходимости разрешения регулятора).
- Правила информации (определение публичной и секретной (служебной) информации, особенности информационной политики).
- Правила определяющие поощрения и санкции для участников арены взаимодействия (payoff rules).

Для каждой арены взаимодействия формируется уникальная конфигурация правил различных типов, которая оказывает непосредственное влияние на формирование и развитие паттернов взаимодействия и на результаты процесса принятия решений.

Материальные условия внешней среды – это совокупность факторов, определяющих физически осуществимый набор действий акторов. Например, протесты «желтых жилетов» во Франции имели децентрализованный характер благодаря возможности координации действий в социальных сетях. В данном случае социальные сети – фактор внешней среды. Также, к условиям внешней среды относятся физические характеристики институтов, например – количество мест в парламенте или срок полномочий президента. Среди прочих условий внешней среды особо стоит выделить возможность исключения получения производимых на

арене взаимодействия благ для тех, кто не платит за эти блага, т.е. решение «проблемы безбилетника». Её особенно сложно решать при распределении общественных благ, которые направлены на максимальное количество получателей (например, бизнесмен, уклоняющийся от уплаты налогов, пользуется дорогами общего пользования, которые отремонтированы за счет регионального бюджета, в который уплачивается налог на прибыль).

Характеристики сообщества. Речь идет в первую очередь об уровне гомогенности / гетерогенности сообщества и особенностях восприятия членами сообщества внешней среды. В нашем исследовании мы будем применять модели арены взаимодействия, ситуаций взаимодействия и паттернов взаимодействия для анализа законодательного процесса. Также мы будем опираться на некоторые положения теории вето-игроков.

АНАЛИЗ МЕХАНИЗМОВ ВЛИЯНИЯ ПРАВИТЕЛЬСТВА РФ НА ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС НА ПРИМЕРЕ ЗАКОНА «О ЗАПРЕТЕ ХОСТЕЛОВ»

Чтобы выявить недостатки в механизмах влияния Правительства РФ на законодательную власть, которые опираются на неформальные институты и практики, мы проведем анализ процесса принятия закона, который запретил размещение хостелов в жилых домах, с опорой на IAD фреймворк. Официальное название закона – «О внесении изменений в ст. 17 Жилищного кодекса РФ» [5]. Процесс его принятия примечателен тем, что он был внесен депутатом от «оппозиционной» фракции, Правительство активно выступало против законопроекта, против также выступали группы депутатов от ЕР, группа сенаторов и бизнес сообщество. После того, как его все же приняли в первом чтении, Совет ГД не допускал его до

второго чтения в течение двух лет, однако, в конце концов, закон был принят в изначальном варианте, а поправки, предложенные Правительством и различными группами депутатов и сенаторов были отклонены. Получается, что Правительство – традиционно сильный вето-игрок, пользуясь поддержкой групп депутатов, сенаторов и бизнес сообщества, не смогло повлиять на принятое решение.

Такая необычная ситуация вызывает ряд вопросов: почему Правительство не смогло повлиять на принятое решение? Что дало сбой в отлаженной системе влияния на законодательный процесс и принимаемые парламентом решения? Автор считает, что этот кейс оптимален для исследования слабых мест в существующих механизмах влияния Правительства на законодательный процесс.

Далее мы рассмотрим процесс принятия закона о запрете хостелов в жилых домах как ряд ситуаций взаимодействия, особое внимание уделяя роли исполнительной власти. Данные об этапах рассмотрения законопроекта, сопроводительные документы и стенограммы заседаний Государственной Думы взяты из Системы обеспечения законодательной деятельности (СОЗД) [6].

7 сентября 2015 года глава Комитета ГД по ЖКХ и жилищной политике Г.П. Хованская вносит в Госдуму законопроект «О внесении изменений в ст. 17 Жилищного кодекса РФ», цель которого – запретить размещение хостелов в жилых помещениях. Следующие 7 месяцев вынесение законопроекта на 1-е чтение в Госдуму будет 5 раз откладываться на заседаниях Совета ГД.

СИТУАЦИЯ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ 1: ЗАСЕДАНИЕ СОВЕТА ГД

Состав и должностные позиции основных участников:

- С.Е. Нарышкин – председатель ГД (ЕР).

- Г.П. Хованская – инициатор законопроекта и глава Комитета по ЖКХ, не обладает правом голоса в Совете ГД (СР). Однозначно за запрет хостелов.

- А.Ю. Синенко – полномочный представитель Правительства в ГД, не обладает формальным правом голоса, но реально является самым сильным игроком. Однозначно против запрета хостелов.

- А.Д. Жуков (ЕР), И.И. Мельников (КПРФ), И.В. Лебедев (ЛДПР), С.И. Неверов (ЕР), Н.В. Левичев (СР), В.А. Васильев (ЕР) – обладают правом голоса.

Возможные результаты (outcomes):

Принятие законопроекта в версии Г.П. Хованской выведет из легального поля хостелы, которые располагаются в жилых домах и окажет негативные последствия для развития туризма, в частности, ожидаемые показатели развития в федеральных и региональных стратегиях по развитию туризма придется рассчитывать по более пессимистичному сценарию.

Набор разрешенных действий (диктуется правилами взаимодействия):

Голосование за / против вынесения законопроекта на первое чтение (только для членов Совета ГД), право на участие в обсуждении.

Контроль актора над набором совершаемых действий:

Процедура голосования и участия в обсуждении регламентирована, но актер свободен высказывать свою позицию в рамках установленных процедур.

Информация об интересах и действиях друг друга, которой обладают участники:

Всем участникам известно, что Г.П. Хованская представляет интересы собственников квартир, которые жалуются на деятельность хостелов. Г.П. Хованская всю свою карьеру создавала себе имидж защитницы собственников квартир и их прав. Всем участникам известно, что А.Ю. Синенко представляет интересы Правительства и, в частности, Министерства культуры, которое отвечает за развитие туризма. Известно, что А.Ю. Синенко выступает против полного запрета хостелов в жилых домах, так как это окажет негативное влияние на развитие туризма, приведет к налоговым потерям.

Затраты и выгоды осуществляемых действий (служат стимулами и сдерживающими факторами):

Для Г.П. Хованской – репутационные риски и издержки в случае провала vs рост электорального капитала и политического веса в случае успеха. Это особенно актуально, так как выборы в Думу VII созыва были близко.

Для Правительства – незначительные налоговые потери.

Для Министерства культуры – ухудшение показателей развития внутреннего и въездного туризма, за которое отвечает Минкульт.

Для А.Ю. Синенко: репутационные издержки в случае несоблюдения интересов правительства vs укрепление репутации успешного лоббиста интересов Правительства в Парламенте.

ПАТТЕРНЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ

Каждый раз, когда на заседании Совета ГД выступал представитель Правительства А.Ю. Синенко, вынесение законопроекта на заседание Госдумы откладывалось. Два раза, когда он не выступал, принималось решение внести законопроект на заседание Гос-

думы. Однако, в первый раз решение о выносе законопроекта на рассмотрение Госдумы было пересмотрено на повторном заседании Совета ГД, на котором снова зафиксировано выступление А.Ю. Синенко. 11 апреля 2016 года А.Ю. Синенко не выступал на заседании Совета ГД, и было принято решение вынести законопроект на рассмотрение Госдумой.

Анализ ситуации взаимодействия показывает, что А.Ю. Синенко является сильнейшим вето-игроком: каждый раз, когда он выступал на заседании Совета ГД и, вероятно, выражал несогласие с законопроектом, его рассмотрение на заседании Госдумы откладывалось. Важно отметить, что по регламенту Государственной Думы, Полномочный представитель Правительства не обладает правом голоса в Совете ГД, у него официально нет даже совещательного голоса, который есть у любого депутата Госдумы. Однако, в действительности, игрок без формального права голоса оказывает ключевое влияние на принимаемое решение.

Совет Госдумы может вообще не учитывать мнение представителя Правительства, но Правительство формирует Президент, партия Президента – это партия большинства в Госдуме и в Совете Госдумы, поэтому Совет солидарен с мнением Правительства, другой вопрос, что солидарность и абсолютная лояльность, которую демонстрирует Совет ГД – это разные вещи. В состав инициаторов законопроекта входило более 30 депутатов от всех четырех фракций, но это не повлияло на расстановку сил в пользу Правительства, представитель которого оставляет за собой право на решающий голос.

СИТУАЦИЯ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ 2: РАССМОТРЕНИЕ ЗАКОНОПРОЕКТА НА ЗАСЕДАНИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ В 1-М ЧТЕНИИ

Состав и позиции основных участников:

Депутаты Государственной Думы 6-го созыва; А.Ю. Синенко – полномочный представитель Правительства РФ в Государственной Думе;

Сторонники запрета хостелов:

Г.В. Хованская (СР), Катасонов С.М. (ЛДПР), Руденко А.В. (СР).

Противники запрета хостелов, выступают за вариант Правительства РФ – регулирование хостелов:

Качкаев П.Р. (ЕР), Крутов А.Д. (Пария Роста), Климов В.В. (ЕР), А.Ю. Синенко (представитель Правительства).

Возможные результаты (на какие сферы и каким образом повлияет принятое решение):

Принятие законопроекта в версии Г.П. Хованской выведет из легального поля хостелы, которые располагаются в жилых домах (статистика) и окажет негативные последствия для развития туризма, в частности, ожидаемые показатели развития в федеральных и региональных стратегиях по развитию туризма придется рассчитывать по более пессимистичному сценарию

Набор разрешенных действий (диктуется правилами взаимодействия):

Голосование за/против вынесения законопроекта на первое чтение (для всех, кроме А.Ю. Синенко), право на участие в обсуждении.

Контроль актора над набором совершаемых действий:

Процедура голосования регламентирована: председатель заседания предоставляет время для выступления и обладает правом его ограничивать; участники обсуждения могут высказывать свою позицию, но сильно ограничены во времени на выступление.

Информация об интересах и действиях друг друга, которой обладают участники:

Участники обладают неполным набором информации об интересах и действиях друг друга: заинтересованные в принятии / отклонении законопроекта игроки не знают, как проголосуют депутаты, но, так как партийная дисциплина в ГД высока, решение во многом зависит от глав фракций, поэтому предсказать исход голосования проще. Также стоит отметить, что большинство депутатов слышат о законопроекте впервые, и их восприятие проблемы сильно зависит от подачи информации. На заседаниях ГД были представлены разные точки зрения, поэтому нельзя сказать, что восприятие проблемы депутатами сильно искажено.

Затраты и выгоды осуществляемых действий (служат стимулами и сдерживающими факторами):

Для Г.П. Хованской – репутационные риски и издержки в случае провала vs рост электорального капитала и политического веса в случае успеха. Это особенно актуально, так как выборы в Думу VII созыва были близко.

Для Правительства – незначительные налоговые потери.

Для Министерства культуры – ухудшение показателей развития внутреннего и въездного туризма, за которое отвечает Минкульт.

Для депутатов – голосование против решения партии чревато негативными санкциями, вплоть до исключения из партии и состава Госдумы.

Для руководства фракции Единая Россия голосование против позиции Правительства чревато негативными санкциями со стороны Правительства, Президента, Администрации Президента, вплоть до снятия с

занимаемых постов под формальным предлогом.

Для А.Ю. Синенко: репутационные издержки в случае несоблюдения интересов Правительства vs укрепление репутации успешного лоббиста интересов Правительства в Парламенте.

ПАТТЕРНЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ

Было два заседания Госдумы, посвященных рассмотрению законопроекта. На первом заседании депутат П.Р. Качкаев (ЕР) сослался на то, что Правительство готовит заключение по законопроекту, и оно еще не готово, поэтому голосовать рано. Отметим, что данный законопроект не предусматривал бюджетных трат, поэтому, заключение Правительства не является обязательным, однако, депутат от ЕР все равно ссылается на заключение как на необходимое условие для голосования.

Дать комментарий про заключение Правительства просят Представителя Правительства в Госдуме А.Ю. Синенко. Синенко говорит, что на совещании у вице-преьера Д.Н. Козака с участием представителей Минкульта было принято решение подготовить новый текст заключения и просит подождать с голосованием. Стронник запрета хостелов и заместитель Г.П. Хованской в комитете А.В. Руденко (СР) просит не переносить голосование на следующее заседание и сделать это сейчас. Вопрос о переносе рассмотрения законопроекта выноситься на голосование: 69% голосует за перенос, 31% – против. Рассмотрение законопроекта решено перенести.

Спустя месяц законопроект был принят в первом чтении. Отдельные депутаты высказывались против, но представитель Правительства не выступал. Было достигнуто консенсус, что ко второму чтению Правительство разработает необходимые поправ-

ки, а устранение разногласий с Правительством обеспечило прохождение законопроекта в первом чтении.

На этом примере видно, почему Правительство делает ставку на непубличные и неформальные институты для проведения своего влияния: в Совете ГД представитель Правительства является однозначным ветоигроком и может заблокировать рассмотрение невыгодного Правительству законопроекта с вероятностью близкой к 100%. На заседании Госдумы все оказывается не так однозначно: 31% депутатов выступают против предложения представителя Правительства перенести рассмотрение законопроекта. Причем речь идет об относительно нерезонансном законопроекте, который затрагивает небольшое количество групп интересов (сообщество хостельеров и Министерство культуры).

У исполнительной власти есть лояльное большинство в парламенте, которое обеспечивает возможность провести через Госдуму любой необходимый законопроект (например, закон о монетизации льгот [3] или о пенсионной реформе [7]), но большое количество законопроектов, по которым оппозиция будет однозначно голосовать против или единогласно поддерживать, несмотря на позицию партии власти, может привести к большей консолидации парламентской оппозиции против партии власти или к необходимости идти на нежелательные уступки.

Более того, существуют законопроекты, которые могут потенциально вызвать широкую поддержку в обществе, но быть невыгодными Правительству (или другим представителям исполнительной власти). Если партия власти выступит против такого законопроекта, у оппозиции могут вырасти электоральные рейтинги. Существуют и случаи, когда партия власти выступает про-

тив позиции Правительства, что как минимум, влечет репутационные издержки и снижение доверия к Правительству среди населения. Поэтому контроль над повесткой и блокировка законопроектов, которые несут риски, связанные с публичным рассмотрением, на стадии рассмотрения в Совете ГД оказывается эффективным способом по купированию рисков и минимизации возможных издержек.

В сентябре 2016 года у вице-преьера Д.Н. Козака прошло совещание с участием представителей Министерства культуры, на котором было принято решение разработать поправки, которые смягчат законопроект: (1) разрешить размещение хостела в жилом помещении многоквартирного дома, при условии согласия большинства собственников; (2) разработать санитарные и другие нормы, которые хостелы должны исполнять; (3) наделить соответствующие органы полномочиями по проверке хостелов на соответствие установленным требованиям [1]. Вводить новые правила было решено после чемпионата мира по футболу 2018 года, в начале 2019 года. Параллельно с этим, осенью 2016-го года сменился состав Госдумы: Г.П. Хованская осталась и сохранила должность главы Комитета по жилищной политике и ЖКХ, но сменилось руководство ГД, изменился состав Совета ГД, изменилась и повестка. Законопроект был забыт до весны 2018 года.

Весной 2018 тема актуализировалась с подачи Правительства. Минстрой внес в Госдуму поправки, согласно которым открывать хостел можно при условии согласия 2/3 собственников [13]. 11 апреля на заседании Госдумы выступил Дмитрий Медведев и сказал, что закон, регулирующий работу хостелов в жилых домах, должен быть принят к октябрю 2018 года [10]. Но предложение принять законопроект во втором чтении

поступило в Совет ГД от Комитета по жилищной политике и ЖКХ лишь в 19 февраля 2019 года.

СИТУАЦИЯ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ 3: РАССМОТРЕНИЕ ЗАКОНОПРОЕКТА ВО ВТОРОМ ЧТЕНИИ

Состав и позиции основных участников:

Депутаты Государственной Думы 7-го созыва; А.Ю. Синенко – полномочный представитель Правительства РФ в Государственной Думе; группа сенаторов (В.В.Рязанский, Л.А.Костина, А.А.Борисов, И.Н.Чернышев, Е.В.Бибикина, А.Г.Варфоломеев, В.И.Круглый).

Сторонники запрета хостелов:

Г.В. Хованская (СР), С.И. Неверов (ЕР), Володин В.В. (ЕР).

Противники запрета хостелов:

Качкаев П.Р. (ЕР), Н.С. Валуев (ЕР) внесли поправки, разработанные Минстроем, представляют интересы Правительства РФ.

Возможные результаты (на какие сферы и каким образом повлияет принятое решение)6

Принятие законопроекта в версии Г.П. Хованской выведет из легального поля хостелы, которые располагаются в жилых домах и окажет негативные последствия для развития внутреннего и въездного туризма. Показатели, заложенные в национальную стратегию по развитию туризма 2019-2025 и региональные стратегии по развитию туризма (где хостелам отведена важная роль), окажутся труднодостижимыми [12].

Набор разрешенных действий (диктуется правилами взаимодействия):

Голосование за / против вынесения законопроекта на первое чтение (для всех, кроме А.Ю. Синенко), право на участие в обсуждении.

Контроль актора над набором совершаемых действий:

Процедура голосования регламентирована: Председатель заседания предоставляет время для выступления и обладает правом его ограничивать; участники обсуждения могут высказывать свою позицию, но сильно ограничены во времени на выступление.

Информация об интересах и действиях друг друга, которой обладают участники:

Участники обладают неполным набором информации об интересах и действиях друг друга: заинтересованные в принятии / отклонении законопроекта игроки не знают, как проголосуют депутаты, но, так как партийная дисциплина в ГД высока, решение во многом зависит от глав фракций, поэтому предсказать исход голосования проще. Также стоит отметить, что большинство депутатов слышат о законопроекте впервые, и их восприятие проблемы сильно зависит от подачи информации. На заседаниях ГД были представлены разные точки зрения, поэтому нельзя сказать, что восприятие проблемы депутатами сильно искажено.

Затраты и выгоды осуществляемых действий (служат стимулами и сдерживающими факторами):

Для Г.П. Хованской – репутационные риски и издержки в случае провала vs рост электорального капитала и политического веса в случае успеха. Это особенно актуально, так как выборы в Думу VII созыва были близко.

Для П.Р. Качкаева и Н.С. Валуева – в случае принятия предложенных ими правительственных поправок, они набирают политические очки в глазах Правительства, как депутаты, от лица которых можно проводить выгодные решения.

Для Правительства – налоговые потери бюджета по оценкам Минэкономразвития составят 4 млрд руб.

Для Минэкономразвития (которое курирует туризм с 2018-го года) – ухудшение показателей развития внутреннего и въездного туризма, за которые он отвечает. Срыв достижения показателей, заложенных в «Национальной стратегии по развитию туризма 2019-2025» [8].

Для депутатов – голосование против решения партии чревато негативными санкциями, вплоть до исключения из партии и Госдумы.

Для руководства фракции Единая Россия голосование против позиции Правительства чревато негативными санкциями со стороны Правительства, Президента, Администрации Президента, вплоть до снятия с занимаемых постов под формальным предлогом.

Для А.Ю. Синенко: репутационные издержки в случае несоблюдения интересов Правительства vs укрепление репутации успешного лоббиста интересов Правительства в Парламенте.

ПАТТЕРНЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ

19.02.2019 г. Комитет ГД по жилищной политике и ЖКХ во главе с Хованской предлагает рассмотреть законопроект на заседании ГД 21 февраля. К предложению прикреплено 2 документа с поправками, рекомендуемых к принятию и к отклонению. Среди рекомендованных к отклонению, оказываются поправки, внесенные П.Р. Качкаевым и Н.С. Валуевым, которые отстаивают позицию Правительства разрешить hostels с согласия 2/3 собственников дома. Также Хованская предлагает отклонить поправки, внесенные группой сенаторов (как и Прави-

тельство, сенаторы предлагают компромиссное решение).

На следующий день состоится заседание Совета ГД, на котором выступают В.В. Володин, Г.П. Хованская, С.М. Миронов и А.Ю. Синенко. Совет ГД принимает решение внести законопроект на рассмотрение ГД 21 февраля. Это решение выглядит необычным, учитывая, что в тексте законопроекта, который предлагается вынести на рассмотрение, не учтены поправки Правительства. Однако, 21 февраля принимается решение о переносе рассмотрения законопроекта на другое пленарное заседание. Взаимодействие возвращается в привычное русло: законопроект не будет вынесен на рассмотрение ГД, пока не будут соблюдены интересы правительства – т.е. пока не будут внесены соответствующие правки. Возможно, мы бы и дальше наблюдали череду согласований и переносов даты рассмотрения законопроекта, если бы не одно экстраординарное событие.

СИТУАЦИЯ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ 4: СОГЛАСОВАНИЕ С ПРЕМЬЕР-МИНИСТРОМ

25 февраля в загородной резиденции Правительства в неформальной обстановке состоялась встреча Премьер-министра со спикером Госдумы и лидерами парламентских фракций. На встрече обсуждалось взаимодействие правительства и Госдумы в части законодательного сопровождения реализации национальных проектов [4]. Среди прочего обсудили и законопроект о запрете hostels в жилых домах.

Состав и позиции основных участников:

В.В. Володин – председатель Государственной Думы 7-го созыва (ЕР), С.Е. Неверов – глава фракции Единой России, С.М. Миронов – глава фракции Справедливой России, Г.А. Зюганов – глава фракции

КПРФ, В.Ф. Жириновский – глава фракции ЛДПР.

Важное замечание: исходя из протоколов заседаний Совета ГД можно сделать вывод, что Володин, Неверов и Миронов поддерживают Хованскую и полный запрет хостелов в жилых домах. Зюганов и Жириновский прежде никак не проявляли свой интерес к законопроекту, и поэтому не являются заинтересованными лицами и не следят за процессом рассмотрения законопроекта о запрете хостелов.

Возможные результаты (на какие сферы и каким образом повлияет принятое решение):

Принятие законопроекта в версии Г.П. Хованской выведет из легального поля хостелы, которые располагаются в жилых домах и окажет негативные последствия для развития внутреннего и въездного туризма (особенно в Санкт-Петербурге). Показатели, заложенные в национальную стратегию по развитию туризма 2019-2025 и региональные стратегии по развитию туризма (где хостелам отведена важная роль) [12], окажутся труднодостижимыми.

Набор разрешенных действий (диктуется правилами взаимодействия):

Определяются нормами взаимодействия во время неформального общения и спецификой личных отношений участников.

Контроль актора над набором совершаемых действий:

Актор обладает большой свободой действий и ограничен только нормами неформального общения.

Информация об интересах и действиях друг друга, которой обладают участники:

Участники обладают неполным набором информации об интересах и действиях друг друга. Володин, Неверов и Миронов не

могли быть на 100% уверенными в позиции Медведева по законопроекту до вступления с ним в коммуникацию. Медведев никогда не курировал принятие законопроекта о запрете хостелов лично, поэтому вопрос о запрете / регулировании хостелов был для него одним из многих в повестке дня. Он также не мог заранее знать об интересах Володина, Неверова и Миронова.

Затраты и выгоды осуществляемых действий (служат стимулами и сдерживающими факторами):

Для Володина, Неверова и Миронова – это возможность получить санкцию ЛПР макроуровня, которая позволит без проблем провести через парламент любое решение, одобренное Д.А. Медведевым, несмотря на возражения отдельных министерств.

Для Д.А. Медведева, который долгое время работал над имиджем защитника малого и среднего бизнеса от административного и силового давления [11], одобрение решения о запрете хостелов (т.е. удар по малому бизнесу) может нанести определенный репутационный урон в глазах бизнес сообщества.

Сергей Неверов в комментарии Российской газете сказал, что Дмитрий Медведев поддержал полный запрет хостелов в жилых помещениях. Сам премьер-министр так и не сделал официального заявления со своей позицией по законопроекту о запрете хостелов. Но упоминания о поддержке запрета хостелов премьер-министром оказалось достаточно для преодоления «правительственного вето», законопроект был принят во втором чтении в своем изначальном варианте – размещать хостелы в жилых помещениях многоквартирных домов (и вообще предоставлять гостиничные услуги) будет запрещено с 1 октября 2019 года.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Предлагаю обобщить процесс принятия федерального закона от 15.04.2019 г. № 59-ФЗ "О внесении изменений в статью 17 Жилищного кодекса Российской Федерации" – закона о запрете размещения хостелов в жилых помещениях многоквартирных домов. Мы наблюдали, как с осени 2015 года Правительство оказывало доминирующее влияние на процесс принятия решения о запрете / регулировании хостелов в многоквартирных домах. Это влияние реализовывалось через неформальные и/или непубличные институты и практики, которые маскировались под формально бюрократическими институтами и практиками (Совет ГД и процедура обсуждения законопроекта в Совете ГД) или опирались на большое политическое влияние Правительства в Госдуме.

Так, мнение полномочного представителя Правительства в ГД А.Ю. Синенко на заседании Совета ГД (где у него нет формального права голоса), было достаточным основанием, чтобы не допустить законопроект на рассмотрение Госдумой; ссылка на отсутствие заключения Правительства там, где формально это заключение не требовалось, было поводом для переноса рассмотрения законопроекта на другое заседание.

Затем Правительство перехватило повестку у Г.П. Хованской, разработав вместо законопроекта о запрете хостелов законопроект об их регулировании. Это отвечало интересам Правительства, которое отвечает за развитие туризма; интересам региональных правительств и администраций, в постановлениях которых развитие хостелов фигурирует как важный фактор развития туризма в регионе и, в конце концов, интересам хостелеров и самих туристов. Причем, свои интересы лоббировало не только министерство, отвечающее за туризм (сначала Минкульт, а затем Минэкономразвития). Мы

наблюдали кооперацию между Минкультом/Минэкономразвития, Минстроем и вице-премьером Д.Н. Козаком, то есть сформировалась влиятельная группа интересов, которая, опираясь на механизмы влияния, основанные на неформальных практиках и институтах, уверенно проводила свою политику и изменяла законопроект так, как это было ей выгодно.

Все закономерно шло к тому, что поправки Правительства будут учтены, и Дума примет закон о регулировании, а не о запрете хостелов в жилых помещениях многоквартирных домов. Но случилась непредвиденная ситуация: лоббисты запрета хостелов неожиданно получили одобрение Дмитрия Медведева – главы правительства, позиционирующего себя защитником малого и среднего бизнеса. В политической системе, где мнения полномочного представителя Правительства на заседании Совета ГС достаточно для блокировки законопроекта, мнения Главы Правительства тем более достаточно для прохождения такого законопроекта через обе палаты парламента.

Но как Д.А. Медведев, который часто говорит о необходимости снижения регуляторной и силовой нагрузки на бизнес, мог одобрить запрет хостелов, когда правительство предлагало компромиссный вариант их регулирования? Чтобы ответить на этот вопрос, давайте вспомним аргументы против запрета хостелов, которые были бы озвучены в ходе публичного обсуждения законопроекта на заседании Государственной Думы:

- Минэкономразвития предложило компромиссное решение проблемы хостелов в жилых домах, в рамках которого хостел содержать можно при условии согласия собрания собственников дома. Такое решение позволит убрать с рынка недобро-

совестных игроков: хостелы, которые вызывают раздражение у жителей дома, просто не будут ими одобрены. В то же время это избавит добросовестных хостельеров от лишнего давления со стороны правоохранительных органов.

- В случае запрета хостелов в жилых домах, целый сектор малого и среднего бизнеса уйдет в тень, повысится коррупционный фактор, бюджет недосчитается 4 млрд руб. налогов по оценке Минэкономразвития, а показатели, утвержденные в национальной стратегии развития внутреннего и въездного туризма 2019-2025 гг., окажутся труднодостижимы, стратегию придется пересматривать, и основной удар придется по молодежному туризму.

Если мы принимаем, как вводную, рациональность всех акторов, Дмитрий Медведев никогда бы не одобрил такое решение, владея этой информацией. Премьер-министр, при желании, мог бы выслушать разные стороны и публично поддержать одну из них, руководствуясь сопоставлением разных точек зрения. Но так как принятие политических решений было вынесено за пределы публичных политических институтов, решающим фактором успеха становится доступ к ЛПР (чем более высокого уровня – тем лучше). При личной встрече заинтересованный актор может исказить информацию для ЛПР в выгодном для себя свете и получить необходимое решение.

Пол Чейсти писал, что институт «нулевых чтений» и других непубличных и неформальных институтов и практик принятия государственных решений вводился исполнительной властью для того, чтобы уменьшить представительство партикулярных интересов во время публичного обсуждения на заседании ГД и повысить управляемость. Но если много партикулярных ин-

тересов, озвучиваемых публично в парламенте, рождают консенсус, то ставка на неформальные непубличные институты с эксклюзивным доступом к ЛПР обеспечивает гарантированное продвижение партикулярного интереса того, кто первым получил такой доступ.

Получается, что механизмы влияния, основанные на неформальных институтах и практиках, оказываются крайне уязвимы к проблеме искажения информации – классической проблеме принципал-агентской модели. Против Правительства, которое сделало механизмы влияния, основанные на неформальных практиках и институтах, нормой политического взаимодействия, было использовано его же «оружие», и Правительство не смогло ничего этому противопоставить. Три с половиной года влияния на процесс принятия законодательного решения обесценились в один момент.

Разумеется, у нашего исследования есть серьезное ограничение – оно ограничено одним кейсом, и его выводы не могут подлежать генерализации. Однако, недостатки механизмов влияния Правительства на законодательный процесс, выявленные в работе, заслуживают дальнейших исследований с использованием большего количества кейсов.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. В Думе предложили открывать хостелы в квартирах с согласия жильцов дома // РБК. Политика. 02 октября 2017 г. URL: <https://www.rbc.ru/politics/02/10/2017/59cd56359a7947ade2a0374d> (Дата обращения 18.05.2019).
2. Госдума запретила гостиницы и хостелы в многоквартирных домах. Отельные пытаются найти лазейки в новом законопроекте, которые могли бы спасти их бизнес // РБК. Бизнес. 05 марта 2019 г. URL:

- <https://www.rbc.ru/business/05/03/2019/5c7e878e9a7947f1fed4c953><https://www.rbc.ru/business/05/03/2019/5c7e878e9a7947f1fed4c953> (Дата обращения 22.05.2019).
3. Госдума приняла законопроект о монетизации льгот // РБК. Политика. 03 августа 2004 г. URL: <https://www.rbc.ru/politics/03/08/2004/5703b64d9a7947783a5a5989> (Дата обращения 17.05.2019).
4. Дмитрий Медведев поддержал идею запрета хостелов в жилых домах. Татьяна Замахина. // RG.RU. Неделя. Российская газета. URL: <https://yandex.ru/turbo?text=https%3A%2F%2Frg.ru%2F2019%2F02%2F25%2Fdmitrij-medvedev-podderzhal-ideiu-zapreta-hostelov-v-zhilyh-domah.html&d=1> (Дата обращения 22.05.2019).
5. Законопроект № 876688-6 О внесении изменений в статью 17 Жилищного кодекса Российской Федерации [Электронный ресурс]/ Система обеспечения законодательной деятельности. URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/876688-6#bh_histras (Дата обращения 15.05.2019).
6. Законопроект № 876688-6 О внесении изменений в статью 17 Жилищного кодекса Российской Федерации (в части запрета использования жилых помещений в качестве гостиницы, иного средства временного размещения, а также предоставления в них гостиничных услуг) [Электронный ресурс]/ Система обеспечения законодательной деятельности. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/876688-6> (Дата обращения 15.05.2019).
7. Законопроект № 489161-7 О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения и выплаты пенсий (в части повышения нормативного пенсионного возраста) [Электронный ресурс]/ Система обеспечения законодательной деятельности. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/489161-7> (Дата обращения 18.05.2019).
8. Концепция федеральной целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2019 – 2025 годы)» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.russiatourism.ru/upload/iblock/b6a/Концепция.pdf> (Дата обращения 21.05.2019).
9. Косов Г. В. Политические сети: специфика современной архитектоники // Власть. М., 2013. № 10. С. 64-69.
10. Медведев: запрет хостелов в жилых домах вступит в силу 1 октября // РИА Новости. Недвижимость. 11 апреля 2018 г. URL: <https://realty.ria.ru/20180411/1518394223.html> (Дата обращения 21.05.2019).
11. Медведев утвердил план по реализации механизма "регуляторной гильотины" // ТАСС. 04 июня 2018 г. URL: <https://tass.ru/ekonomika/6504824> (Дата обращения 20.05.2019).
12. Морозов П.Е., Шевченко О.А. Правовое регулирование деятельности хостелов: проблемы и пути их решения // Актуальные проблемы российского права. Научный журнал. 2018, №4 (89). С. 112-119.
13. О поправках Правительства к законопроекту о предоставлении гостиничных услуг в жилых помещениях многоквартирных домов [Электронный ресурс] / Правительство России. Законопроектная деятельность. URL: <http://government.ru/activities/all/?dt.ince=19.04.2018&dt.till=19.04.2018> (Дата обращения 21.05.2019).
14. Петров С.И. Государственное управление и политические сети // Полис: Политические исследования. М., 2014. №4. С. 181-190.

15. Помигуев И.А. Законодательный процесс в России: отсутствие решения - тоже решение? // Россия и современный мир. Научный журнал. Изд-во: Институт научной информации по общественным наукам РАН (Москва). 2016. № 1 (90). - С.81-93. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=26111330> (Дата обращения 21.05.2019).
16. Соловьев А.И. Государственные решения: концептуальный простор и тупики теоретизации // Полис: Политические исследования. М., 2015. №3. С. 127-146.
17. Чейсти П. Воздействие партийных рычагов власти Президента на законодательный процесс в посткоммунистической России // Политическая конкуренция и партии в государствах постсоветского пространства / Ред.-сост. Е.Ю. Мелешкина, Г.М. Михалева. - М.: ИНИОН РАН, 2009. С. 95-127.
18. Ostrom, E. 2005. *Understanding Institutional Diversity*. New Jersey, USA: Princeton University Press. 355 p.
19. Tsebelis G., E. Ha. Coalition theory: A veto players' approach // *European Political Science Review*. August 2014, pp. 331-357.

THE INFLUENCE OF THE GOVERNMENT OF THE RUSSIA OF THE RUSSIAN FEDERATION ON THE LEGISLATIVE PROCESS. ANALYSIS OF THE SHORTCOMING OF THE EXISTING ONFLUENCE SYSTEM ON THE EXAMPLE OF THE ADOPTION OF THE BILL ON THE BAN OF HOSTELS

Firsov Vsevolod - Vsevolod Firsov, 3rd year student of the bachelor's degree in the Political Science, HSE, Moscow. Address: 20 Myasnitskaya Ulitsa, Moscow, 101000, Russia. E-mail: vsevolod.s.firsov@yandex.ru. Phone: +7 919 489 84 44

The knowledge that in Russia the executive branch dominates the legislative and largely determines the legislative agenda is a commonplace. The author is interested to identify the shortcomings of the existing system of influence of the executive branch (namely, the Government of the Russian Federation) on the legislative process. An extraordinary case was chosen for this purpose when the law proposed by the deputy of the opposition faction was adopted despite the fact that the Government consistently opposed it. That is, a case in which the existing system of influence has failed. To understand the reasons for what happened, the author analyzes decision-making process using the theory of veto players by G. Tsebelis and the Institutional analysis and development (IAD) framework by Elinor Ostrom. The legislative process is considered as a series of interaction situations of actors in the institutional arena. The IAD framework allows to describe the specifics of the interaction accurately and keep significant factors in the research focus. The results of the analysis led to several conclusions: the Government created its own system of influence based on non-public and informal institutions and practices. The lobbyists of the bill used informal practices established by the Government against the interests of the Government. The hostel ban law could not be adopted in its current form if the decision-making process were public.

Keywords:

Decision-making process, legislative process, IAD framework, veto players theory, hostels ban law, non-public institutions, informal practices.