

# ВОЗРАСТАЮЩАЯ ОТДАЧА РОССИЙСКОЙ ВЛАСТИ (НА ОСНОВЕ АНАЛИЗА ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА 1994–2012 ГГ.)<sup>1</sup>

КИРДИНА С. Г.\*, РУБИНШТЕЙН А. А.\*\*

*авторы выражают благодарность А. И. Волынскому за поддержку  
и техническую помощь в работе*

В статье представлены результаты очередного этапа мониторинга законов Российской Федерации, который проводится в Институте экономики РАН с 2008 г. Для мониторинга используется оригинальная база данных атрибутики федеральных (федеральных конституционных) законов Российской Федерации LAWSTREAM.RU. База сформирована на основе двух открытых источников: во-первых, официального сайта Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и, во-вторых, интернет-версии справочной правовой системы КонсультантПлюс — и охватывает период с 1994 по 2012 гг. Анализируются сроки принятия законов; охват сфер регулирования; структура инициаторов внесения законов; соотношение новых законов и поправок в действующее законодательство. Продемонстрированы эффекты возрастающей отдачи и path dependence в законодательной сфере современной российской власти.

**Ключевые слова:** path dependence возрастающая отдача законодательный процесс Россия.

The paper presents the results of the regular monitoring the legislative process in the Russian Federation, which is carried out at the Institute of Economics, RAS since 2008. An original database of Russian federal (federal constitutional) laws' attributes LAWSTREAM.RU is used for the monitoring. The database is formed on the basis of two open sources — first, the official website of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation and, secondly, an online version of the legal system ConsultantPlus. It covers the period from 1994 to 2012. The average period from the initiating a bill to its enactment, the type of activities that the laws regulate, the structure of actors who initiated the laws, the ratio of new laws and amendments to existing legislation are analyzed. Increasing returns and path dependence effects in the legislative sphere of modern Russia are presented.

**Key words:** path dependence, increasing returns, legislative process, Russia.

**JEL codes:** B52, C49, K40, Y10

---

<sup>1</sup> Работа выполнена при финансовой поддержке РГНФ, проекты № 11-02-00088а и № 13-02-14010г.

\* kirdina@bk.ru, \*\* simplicio1@yandex.ru.

## 1. ВВЕДЕНИЕ

Феномен возрастающей отдачи, как было показано в предыдущих статьях сборника, — явление, уже не одно столетие изучаемое экономистами. За это время содержание термина постоянно уточнялось и расширялось. Другая тенденция состоит в том, что феномен возрастающей отдачи стал предметом изучения не только в экономике, но и в других сферах общественной жизни. Это логически вытекает из его более широкой трактовки, а также связывается с известным трендом «экономического империализма» — применением инструментария экономистов при исследовании других общественных сфер.

Особый взгляд на феномен возрастающей отдачи сформировался в среде институционалистов. Здесь возрастающая отдача рассматривается не только как следствие известных в *mainstream economics* факторов, но и в связи с явлением, получившим название *path dependence* (Arthur, 1994). Напомним, что еще со времен Альфреда Маршалла возрастающая отдача (снижение предельных издержек при увеличении объемов выпуска) традиционно связывалась с эффектом экономии на масштабе, прямыми и косвенными экстерналиями, неделимостью факторов производства и качеством труда (Marshall, 1890). В последние годы возрастающая отдача связывается также с эффектами обучения, внедрением инноваций (Arthur, 1989, 1994), институциональными факторами и эффектом *path dependence* (David, 1985, 1986). Контент-анализ литературы по возрастающей отдаче, представленный в статье Кирдиной и Шаталовой настоящего сборника, детально анализирует указанные факторы в исследованиях современных экономистов.

В то же время ряд специалистов, прежде всего Пол Пирсон, отмечают, что в большей степени чем экономика, явлениям *path dependence* подвержена политическая система (Pierson, 2000). Несмотря на то что оппоненты выдвигают ряд аргументов против такого утверждения<sup>1</sup>, взаимосвязанные явления возрастающей отдачи и *path dependence* все чаще рассматриваются как значимые элементы самоусиливающего механизма (*self-reinforcing mechanism*) при принятии решений в организационной и политической сферах (Sydow et al., 2005). Это объясняется тем, что динамический процесс принятия политических решений представляет собой ситуацию повторяющихся действий в рамках определенной стратегии. С каждым новым решением самоусиливающий механизм обеспечивает эффект возрастающей отдачи.

---

<sup>1</sup> Koch, Eisend & Petermann (2009) указывают, например, на высокую степень неопределенности в сфере принятия политических решений, более высокую значимость текущего контекста по сравнению с предыдущими обстоятельствами и невозможность использования такого подхода, когда речь идет об эмпирическом анализе одного или нескольких случаев (см. также: Mahoney, 2000).

Как отмечают Дж. Кох, М. Айзенд и А. Петерманн (Koch et al., 2009), возрастающая отдача и path dependence проявляются как две стороны одной медали. Другие теоретики отмечают, что возрастающая отдача представляет собой род path dependence, третьи рассматривают ее как источник path dependence, а иные — как ее центральный элемент (Thambisetty, 2009, p. 3). Как бы то ни было, общим является признание тесного сосуществования этих эффектов. В политике взаимосвязь между ними объясняется следующим образом: однажды заданное направление (path) ограничивает пространство выбора; в свою очередь, принимаемое решение при этих ограничениях требует меньших затрат, поскольку в определенной мере следует ранее сформировавшемуся образцу (паттерну) действий, а это означает возрастающую отдачу в политической сфере.

В настоящей статье предпринята попытка исследовать указанные эффекты в сфере российского законодательства. Речь идет о решениях депутатов Государственной думы (Госдумы) Федерального собрания РФ при принятии федеральных законов. Статья построена следующим образом: сначала, в разделе 2, описывается предмет исследования — законодательная сфера. Затем, в разделе 3, рассматриваются методические проблемы исследования и характеристики использованной базы данных атрибутики федеральных законов LAWSTREAM.RU. Раздел 4 содержит основные результирующие таблицы и графики. В заключение (раздел 5) подведены основные итоги проделанной работы и обозначены перспективы дальнейших исследований.

## 2. ХАРАКТЕРИСТИКА ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ СФЕРЫ

Принятие в 1993 г. Конституции Российской Федерации закрепило положение Федерального собрания Российской Федерации (ФС РФ), включающего в себя Государственную думу и Совет Федерации как ветви законодательной власти и важного субъекта формирования правового государства. При этом именно Государственная дума — нижняя палата ФС РФ — является наиболее активным участником законодательного процесса, обеспечивая первичную стадию формирования, обсуждения и принятия федеральных (федеральных конституционных)<sup>1</sup> российских законов. Одна из основных задач Госдумы — создание необходимого правового массива, регулирующего все сферы жизни страны, поскольку именно право должно стать основным инструментом в решении всех проблем в экономической, политической и социальной сферах государства и общества. Право означает верховенство закона: закон, принятый верховным органом власти при строгом соблюдении всех конституционных

---

<sup>1</sup> Далее для краткости будем писать «федеральные законы», подразумевая среди них и федеральные конституционные законы.

процедур, не может быть отменен, изменен или приостановлен актами исполнительной власти (Малько, 2002, с. 128–129). И хотя Конституционный суд Российской Федерации в предусмотренном законодательством Российской Федерации порядке может признать неконституционным любой федеральный нормативно-правовой акт или его отдельные положения, тем самым лишив его юридической силы, верховенство закона как принцип сохраняется, как сохраняется и иерархическое устройство законодательной сферы.

Внутренняя иерархия федеральных нормативно-правовых актов представлена на рис. 1. Иерархия означает, что нижестоящий нормативно-правовой акт не должен противоречить вышестоящему. Также предполагается, что нормативно-правовые акты более высокого уровня конкретизируются на ступенях нижнего уровня.

Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу (ст. 15 Конституции РФ), далее следуют федеральные конституционные законы о поправках к Конституции. Федеральные конституционные и федеральные законы РФ замыкают группу законов России, регулируя общие рамки законодательства страны. Оно конкретизируется в подзаконных ак-

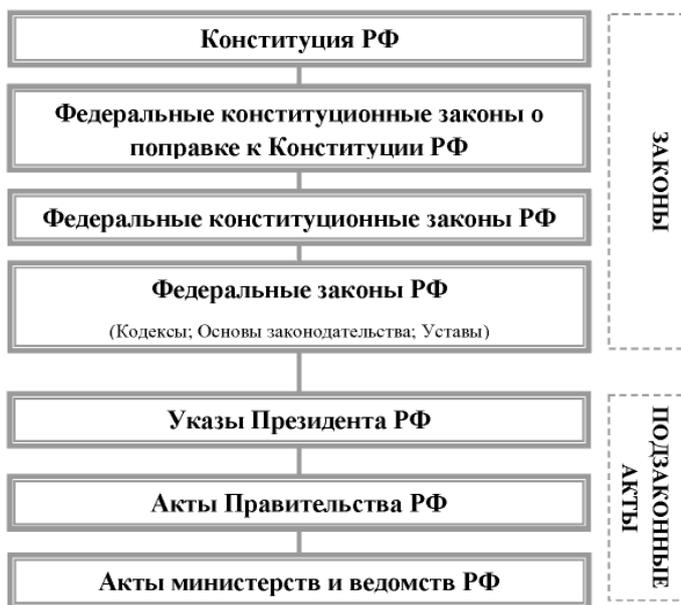


Рис. 1. Иерархия федеральных нормативно-правовых актов в Российской Федерации

тах, высшими из которых являются указы Президента Российской Федерации, далее акты Правительства Российской Федерации и затем нормативные акты федеральных исполнительных органов (министерств и ведомств)<sup>1</sup>.

Федеральные законы являются наиболее динамичной сферой российских юридических актов высшего уровня. Они принимаются законодательным (представительным) органом государственной власти РФ (Федеральным собранием) по предметам ведения РФ и ее субъектов. К ним также относятся законы, принятые непосредственно народом путем Всероссийского референдума. Федеральные законы принимаются как в традиционной форме, так и в форме основных принципов регулирования основ законодательства или кодекса (энциклопедический словарь «Конституционное право России», ст. 738).

Историческая практика свидетельствует о том, что в нашей стране такие правовые акты высшего уровня, как законы, нечасто сопровождали принятие важнейших политических и экономических решений. И в дореволюционную, и в советскую эпоху роль законов, по сравнению с иными документами, такими как указы, постановления и прочие административные нормативные акты (инструкции, правила, распоряжения и т. д.), была в количественном отношении невелика. Например, в советский период доминировали следующие формы законодательных актов. Во-первых, указы Президиума Верховного Совета, который активно продолжал принимать их вплоть до 1993 года. Во-вторых, важную роль играли постановления, принимаемые ЦК КПСС непосредственно или совместно с правительством и/или профсоюзами (Ремингтон, 2004, с. 28). Некоторые данные о количестве принятых в СССР законов представлены в табл. 1.

Можно видеть, как поразительно мало в СССР принималось законов. В период с 1937 по 1954 г. ежегодно принималось лишь 7 законов. Даже во времена так называемой «оттепели» — в 1960-х годах — их количество составляло менее 15 в среднем за год (в сравнении, например, с количеством принятых законов в 2012 г. — 334!).

На следующем уровне иерархии находятся указы Президента Российской Федерации. Они включают решения нормативного и индивидуального характера, принимаемые главой Российского государства в пределах его компетенции по наиболее важным вопросам. При этом указы, восполняющие законодательные пробелы, действуют впредь до принятия соответствующих федеральных законов: предполагается, что принятие президентом таких указов обязывает его в порядке законодательной иници-

---

<sup>1</sup> В отсутствие федерального закона о нормативных актах их разделение на акты высшей юридической силы и подзаконные акты до сих пор фигурирует в научной литературе. Согласно бытующим представлениям, к нормативным актам на федеральном уровне относятся указы Президента РФ, Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти (Никифоров, 2012; Постатейный комментарий... 2012).

циативы внести в Государственную думу соответствующий проект закона (энциклопедический словарь «Конституционное право России», ст. 717).

По поводу законодательной политики, включающей в себя как принятие законов в парламентах (в России — федеральных законов), так и указов высших органов исполнительной власти (в современной России речь идет об указах президента), в научной литературе выделяются две альтернативные позиции. В них парламентское законотворчество предстает своеобразной противоположностью президентским указам. Одна точка зрения состоит в том, что при прочих равных условиях законодательный путь проведения политических решений может обеспечить бóльшую прозрачность процесса выработки политики, стабильность политических актов, способствует предотвращению частного интереса и злоупотреблений со стороны исполнительной власти. Согласно альтернативной точке зрения, законодательные процедуры приводят к более высоким распределительным издержкам при принятии политических решений, чем акты исполнительной власти, так как для сбора большинства голосов должно быть согласовано большее количество интересов (Ремингтон, 2004, с. 28). По-видимому, именно эти особенности президентских указов определяют возрастание их роли, по сравнению с законами, в периоды политической нестабильности.

В постперестроечной истории России такой период сохранялся вплоть до 1997 года — косвенно об этом свидетельствует соотношение принятых в эти годы федеральных законов и указов. Статистика свидетельствует, что указы принимались чаще, чем законы, и лишь с 1997 г. устойчиво наметилась противоположная тенденция (табл. 2).

Следующий уровень иерархии правовых документов составляют акты Правительства Российской Федерации. Они представляют собой решения, принимаемые правительством в пределах своих конституционных полномочий на основе и во исполнение Конституции РФ, федеральных законов и нормативных указов Президента РФ. Акты Правительства РФ, имеющие нормативный характер (а также наиболее важные из ненормативных актов), издаются в форме постановлений, акты по оперативным и другим текущим вопросам — в форме распоряжений. Они не должны противоречить законодательным актам, стоящим выше актов правительства по иерархии системы законодательства: Конституции, федеральным конституционным законам, федеральным законам, указам Президента РФ (энциклопедический словарь «Конституционное право России», ст. 017).

Наконец, законодательная институциональная среда формируется также решениями министерств и ведомств. Последние представляют собой правовые акты (приказы, инструкции и др.), принимаемые ими для реализации своих полномочий. Данные документы находятся ниже по уровню иерархии, чем акты правительства, а тем более указы президента и федеральные законы.

Таблица 1. Законотворчество в СССР (РСФСР), 1937–1993

Временной период	Количество принятых законов
Сталинский период, Ноябрь 1937 г. — март 1954 г.	120
Постсталинский период март 1954 г. — июнь 1966 г.	174
Период правления Горбачева, Верховный совет СССР июнь 1989 г. — июль 1991 г.	112
Верховный Совет РСФСР июнь 1990 г. — июль 1993 г.	222

Рассчитано по: Ремингтон, 2004, с. 32.

Таблица 2. Принятие основных видов правовых документов, 1994–2012

	Федеральные (федеральные конституционные) законы	Указы президента	Акты правительства	Решения и постановления министерств и ведомств	Всего за год
1994	92	136	678	286	1192
1995	253	152	652	340	1397
1996	191	230	648	388	1457
1997	187	159	730	525	1601
1998	226	150	986	620	1982
1999	271	114	953	783	2121
2000	182	120	947	894	2143
2001	222	95	909	1055	2281
2002	226	83	1137	1153	2599
2003	191	74	1178	1364	2807
2004	226	101	830	1083	2240
2005	236	97	866	1586	2785
2006	295	77	922	2065	3359
2007	341	145	1115	2682	4283
2008	332	173	1072	2430	4007
2009	403	137	963	4495	5998
2010	450	145	1098	4607	6300
2011	431	198	1111	4721	6461
2012	334	241	1192	4754	6521
<b>Итого</b>	<b>5089</b>	<b>2627</b>	<b>17987</b>	<b>35831</b>	<b>61534</b>

По данным таблицы можно видеть, что документы высшей юридической силы — федеральные и федеральные конституционные законы — составляют в среднем 8% от принимаемых на федеральном уровне правовых актов. Их доля колебалась от 5 до 18% в отдельные годы. Значимость их относительной величины, как и абсолютная многочисленность федеральных законов — в среднем принималось 200–300 законов в год, — позволяет использовать статистику федеральных законов для оценки наблюдаемых изменений в данном сегменте законодательной сферы России. Более того, иерархический характер законодательства, где формальные правила верхнего уровня выступают основаниями для дальнейшей конкретизации отдельных процессов на нижних уровнях, позволяет использовать динамическую информацию высшего уровня (т. е. уровня федеральных законов) для оценки изменений, происходящей во всей законодательной среде в целом.

Общие количественные закономерности развития законодательной сферы России в последние два десятилетия заключаются в следующем.

Во-первых, год от года, несмотря на отдельные флуктуации, монотонно возрастает количество принимаемых на федеральном уровне правовых документов каждого рода — законов, указов президента, актов правительства и материалов министерств и ведомств.

Во-вторых, в наибольшей мере растет количество документов последнего вида — решений и постановлений министерств и ведомств. Таким образом, относительная роль нижнего сегмента законодательной сферы в регулировании всех сфер общественной жизни возрастает, и «центр тяжести» государственного регулирования все более смещается из сферы законов в сферу подзаконных актов. Этому способствует и третья из отмеченных закономерностей — возрастание количества указов президента (относящихся к уровню подзаконных актов), особенно по отношению к числу принимаемых федеральных законов: число указов растет, в то время как количество принимаемых законов уже два года сокращается. Особенно это заметно в 2012 г. Если на один указ президента в 2010 г. приходилось три принятых ФС РФ закона, в 2011 г. — два, то в 2012 г. — менее полутора. Таким образом, и в абсолютном и в относительном выражении мы отмечаем усиление в законодательном процессе прямого участия президента (главы исполнительной власти) по сравнению с органами законодательной власти.

В представленном исследовании законодательная сфера представлена через политическую деятельность депутатов Госдумы ФС РФ, то есть охватывает сегмент принятия федеральных законов. Именно в отношении этого сегмента политической власти будут исследованы в дальнейшем феномен возрастающей отдачи и сопутствующий ему эффект path dependence.

### 3. МЕТОДИКА ИССЛЕДОВАНИЯ

Для анализа изменений в законодательной сфере России выбран период с 1994 г. по 2012 г., поскольку именно в 1994 г. оформилась нынешняя система органов представительной государственной власти, осуществляющих законодательную деятельность в стране, а за 2012 г. имеется годовой массив данных.

Основной технической предпосылкой проведения исследования послужило создание оригинальной базы данных атрибутики федеральных законов, принятых Федеральным собранием РФ в период 1994–2012 гг. Создание такой базы, получившей название LAWSTREAM.RU (подробнее см.: Кирдина и др., 2009), было начато в 2008 г. С тех пор база постоянно пополняется актуальными данными, что позволяет получать количественные оценки изменений в законодательной политической сфере страны.

База данных LAWSTREAM.RU сформирована комбинированием информации из двух основных источников — данных официального сайта Государственной думы ФС РФ и информации, представленной в интернет-версии справочной правовой системы «КонсультантПлюс». Формирование информационной базы данных проходило последовательно и включало 5 этапов:

*Этап 1.* Работа с данными официального сайта Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации.

Интересующие нас данные размещены в Интернете в открытом доступе на сайте [www.duma.gov.ru](http://www.duma.gov.ru) в разделе «Законодательная деятельность ГД — законопроекты». Автоматизированная система на сайте позволяет искать и просматривать законопроекты, задавать ключевые слова и временные рамки.

В процессе поиска необходимых законов в поисковом окне задавались следующие фильтры:

— вид законопроекта — «любой» (это значит: федеральный закон, федеральный конституционный закон, закон о поправках к Конституции РФ, вид закона не определен),

— статус законопроекта — «подписанные президентом»,

— сортировка результатов — по дате внесения по возрастанию, дата внесения законопроекта в Госдуму — с 01.01 по 31.12 каждого года.

Такие фильтры позволяли выбирать законопроекты, внесенные и принятые в Государственной думе ФС РФ и подписанные президентом, в каждом году за весь период наблюдений. Из собранной информации была сформирована первая рабочая база данных. Она включала записи по каждому из федеральных законов в следующем разрезе:

- 1) порядковый номер;
- 2) код, присвоенный Госдумой;
- 3) название закона;
- 4) дата внесения законопроекта в Госдуму;

5) инициаторы внесения законопроекта (президент, правительство, депутаты Госдумы, региональные законодательные органы и структуры судебной власти);

6) комитет Госдумы, ответственный за рассмотрение законопроекта. Информация была структурирована в формате Word.

*Этап 2.* Кодировка законов.

Исходя из названия закона, а также дополнительной информации о том, кто вносит закон и по какому комитету Госдумы он проходит, каждому закону присваивался буквенно-цифровой (а с 2010 г. — только буквенный) дополнительный код. Он показывал, какую общественную сферу регулирует тот или иной закон (буквенное обозначение), и какие мероприятия он предусматривает (цифровое обозначение). На этом этапе данные были переструктурированы в таблицы в формате Excel.

В ходе исследования на основании работы с законами были выделены укрупненные направления регулирования:

Э — экономика и финансы,

П — политика (включая идеологию) и государственное устройство,

О — общего назначения законы,

О — кодексы и конституционные законы,

Н — не вошедшие в основную классификацию иные законы.

Таблицы, содержащие информацию, собранную на первом и втором этапах, имели рабочее название «база ГД» (Государственной думы).

*Этап 3.* Формирование списка законов из интернет-версии справочной правовой системы КонсультантПлюс.

Второй информационный источник, использованный для формирования базы данных — сведения из интернет-версии справочной правовой системы КонсультантПлюс, также находящейся в открытом доступе. С помощью справочно-правовой системы уточнялось окончательное название принятого закона или поправок к нему, а также были получены дополнительные данные по каждому из внесенных в «базу ГД» законов.

Информация из второго источника включала следующие данные:

1) название закона (в дальнейшем, поскольку в некоторых случаях в ходе законодательного процесса формулировка закона изменялась, именно название закона по данным справочно-правовой системы «КонсультантПлюс» считалось окончательным);

2) дата утверждения (принятия) закона в Совете Федерации;

3) дата вступления (ввода в действие) закона в силу;

4) новый номер закона, присвоенный в Совете Федерации.

Из собранной информации была сформированы таблицы в формате Excel, получившие рабочее название «База К+».

*Этап 4.* Соединение данных из базы ГД и базы К+.

Наиболее кропотливая работа происходила на этапе соединения данных двух сформированных ранее таблиц — базы ГД и базы К+. Задача заключалась в построении такой цепочки данных по каждому закону, которая отражает относящуюся к нему информацию (атрибутику) как на стадии прохождения в Государственной думе (данные базы ГД), так и на стадии вступления в силу (база К+). Условием соединения данных из разных баз служило соответствие названия законопроекта и уже подписанного президентом закона, а также сроков прохождения законопроекта через палаты парламента (дата внесения законопроекта на рассмотрение в Госдуму, дата принятия, дата подписания федерального закона). Даты внесения и принятия закона должны были логически следовать одна за другой. Поиск таких соответствий выполнялся в автоматическом режиме. Но автоматические процедуры срабатывали не всегда. Например, в одних случаях законы имели одинаковые названия в базе ГД и в базе К+, но не было логической состыковки в датах, в других случаях отсутствовало однозначное соответствие законов по названиям и так далее. Поэтому часть работы выполнялась вручную, когда таблицы законов распечатывались и визуально сопоставлялись.

*Этап 5.* Перевод данных в формат Access.

Полученные на предыдущих шагах таблицы в формате Excel структурировались затем в формате Microsoft Access 2003. В отличие от электронных таблиц Excel, база данных Access наиболее приспособлена для работы с большим объемом данных, что упростило выполнение необходимых вычислений. Вычисления проводились на языке программирования Visual Basic (VBA)<sup>1</sup>. Для работы с базой использовался программный пакет, совместимый с Access 2003. База данных за 1994–2012 гг. содержит одну таблицу размерностью 5089 (количество включенных в базу законов без учета строки наименования полей) на 11 (количество анализируемых атрибутов законов). Атрибуты включают в себя:

- уникальный идентификатор, номер по порядку;
- буквенно-числовой (буквенный) код, характеризующий сферу регулирования;
- числовой код закона по базе данных Государственной думы;
- дату внесения закона;
- инициатор внесения;
- преамбулу внесения закона;
- дату окончательного принятия ФС РФ;
- буквенно-числовой (буквенный) код закона по базе данных КонсультантПлюс;

---

<sup>1</sup> Информацию для разработчиков о VBA см. на: <http://msdn.microsoft.com/ru-ru/library/2x7h1hfk.aspx>.

- преамбулу о принятии закона;
- дату принятия закона;
- окончательное название закона.

Для оценки статистической достоверности результатов, полученных на основе данных базы LAWSTREAM.RU, была рассчитана максимальная средняя ошибка определения значений исследуемых признаков по формуле:

$$\mu = \sqrt{(1 - n / N) \frac{w(1 - w)}{n - 1}},$$

где

- $\mu$  — средняя ошибка,
- $w$  — значение исследуемого признака,
- $n$  — выборка законов,
- $N$  — генеральная совокупность законов.

Предполагается бесповторный отбор. Ошибка выборки подсчитана для максимального значения  $w(1-w)$ , достигаемого при  $w=0,5$  и равного 0,25. Средняя ошибка определения значения исследуемых признаков составила максимум 2%, что говорит о высоком уровне статистической достоверности результатов, получаемых на выборке федеральных законов, включенных в базу LAWSTREAM.RU.

База данных позволяет строить подвыборки разного рода для целей специализированного анализа конкретных законов или групп законов. Для проведения расчетов были сформированы отчетные формы (таблицы), что позволило получать необходимые результаты в автоматическом режиме. Статистические таблицы сгруппированы по следующим разделам:

- 1) распределение принятых федеральных законов по сферам регулирования (экономика, политика и т. д.);
- 2) соотношение новых законов и поправок к ним в разрезе сфер регулирования и по инициаторам внесения;
- 3) распределение принятых законов по инициаторам внесения (президент, правительство, депутаты, региональные законодательные органы и суды);
- 4) средние сроки прохождения законов.

На первых двух этапах расчеты проводились по базе ГД. Являлись ли внесенные законы новыми или были поправками по отношению к действующим, определялось по названиям законов. К поправкам были отнесены те из них, которые в своем названии содержали следующие формулировки: «О внесении изменений в федеральный закон...», «О внесении дополнений в статью...».

На третьем и четвертом этапах расчеты проводились по всей базе данных, объединяющей базу ГД и базу К+. Кроме того, расчет средних сроков прохождения законов осуществлялся двумя способами.

Во-первых, срок рассчитывался *по дате внесения* законопроекта в Государственную Думу, т. е. определялась «длина очереди», в которой «стоял» закон до его принятия. С этой целью отбирались те законы, которые были внесены в том или ином году, и для них рассчитывались сроки (в днях) с момента внесения до момента принятия.

Во-вторых, показатель рассчитывался на основании *даты принятия* законов, т. е. определялась «скорость рассмотрения» закона. В этом случае отбирались те законы, которые были приняты в том или ином году, и «задним числом» определялось, в какое время они были внесены — так рассчитывался средний срок (в днях) прохождения закона. Поскольку процесс принятия законов имеет неравномерный характер, сроки прохождения закона, рассчитанные по дате внесения («длина очереди») и по дате принятия («скорость рассмотрения»), не совпадают. По этой причине также слегка варьируют значения, получаемые на разную дату (например, данные по предыдущим периодам меняются при расчетах в последующие годы). Тем не менее год от года получаемые в разные годы значения становятся ближе между собой в силу все большей рутинизации работы депутатов Госдумы и равномерности законодательной деятельности.

Полученные результаты расчетов представлены в следующем разделе.

#### **4. КОЛИЧЕСТВЕННЫЕ ОЦЕНКИ ИЗМЕНЕНИЙ В ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ СФЕРЕ**

В соответствии со ст. 104 Конституции право законодательной инициативы принадлежит Президенту Российской Федерации, Совету Федерации, членам Совета Федерации, депутатам Государственной думы, Правительству Российской Федерации, законодательным (представительным) органам субъектов Российской Федерации. Право законодательной инициативы принадлежит также Конституционному суду Российской Федерации, Верховному суду Российской Федерации и Высшему арбитражному суду Российской Федерации по вопросам их ведения. Укрупненная группировка инициаторов представлена в следующих разрезах: президент, правительство, депутаты Госдумы, региональные законодательные органы и суды. Данные о количестве законов (отраженных в базе LAWSTREAM.RU), внесенных указанными инициаторами на рассмотрение в Госдуму, представлены в Приложении 1.

Как правило,  $\frac{3}{4}$  принимаемых законов вносится на рассмотрение правительством и депутатами. За весь рассматриваемый период их доли составили 41 и 35% соответственно. На третьем месте по количеству законопроектов находится президент — примерно 13%. Далее со значительным отрывом следуют региональные законодательные органы и суды. Такая структура

носит относительно устойчивый характер — при росте или уменьшении общего количества принимаемых за год законов соотношение основных инициаторов (за редкими исключениями) не меняется (рис. 2).

При наличии устойчивых тенденций можно видеть тем не менее отдельные флуктуации в структуре инициаторов внесения законопроектов в Госдуму. Они отражают как меняющиеся по времени потребности законодательного регулирования, так и разный уровень активности стоящих за определенными инициаторами субъектов. Так, обращает на себя внимание высокая доля законопроектов, внесенных правительством в Госдуму при «слабых президентах» — до 2000 г. (при президенте Б. Н. Ельцине) и в 2008–2012 гг. (когда правительством руководил бывший президент В. В. Путин). В эти годы число вносимых правительством законопроектов на 21–45% превышает количество депутатских и выводит правительство на первое место среди инициаторов изменения законодательной среды.

Активность региональных законодательных органов устойчиво возросла вплоть до 2007 г., а после этого стала снижаться не только в относительном, но и в абсолютном выражении. С 2004 г. процесс выборов региональных руководителей был заменен процедурой их назначений. Возможно, мы наблюдаем последствия этого обстоятельства (с 3-летним лагом), приведшего к снижению активности региональных законодателей на федеральном уровне.

Особый интерес представляет также изменение вектора законодательной активности Президента Российской Федерации. Табл. 3 показывает соотношение количества принятых Госдумой законов, внесенных президентом, и независимо изданных им президентских указов.

При анализе законодательной среды в разделе 2 мы уже обращали внимание на возрастание роли президента в законодательной деятельности. Сравнение количества внесенных им в Госдуму законопроектов и принятых указов конкретизирует особенности законотворческой деятельности президента.

С 1994 г. активность президента и его администрации в Госдуме постоянно возрастала, что выражалось в росте количества вносимых законопроектов, принятых затем в качестве законов. И наоборот, количество прямых президентских указов с конца 1990-х годов последовательно уменьшалось. Но с 2007 г. наметился противоположный тренд — число указов стало возрастать высокими темпами. Этот рост перекрывает даже наметившееся в последние два года (2011–2012) снижение активности президента в Госдуме, где абсолютно уменьшается число принятых по инициативе президента законов.

Проведенный ранее анализ указов президента (Кирдина и др., 2009, с. 44) показал, что в ряде случаев они касаются сфер, отнесенных исключительно к прерогативе президента, и потому не могут быть заменены соответствующими

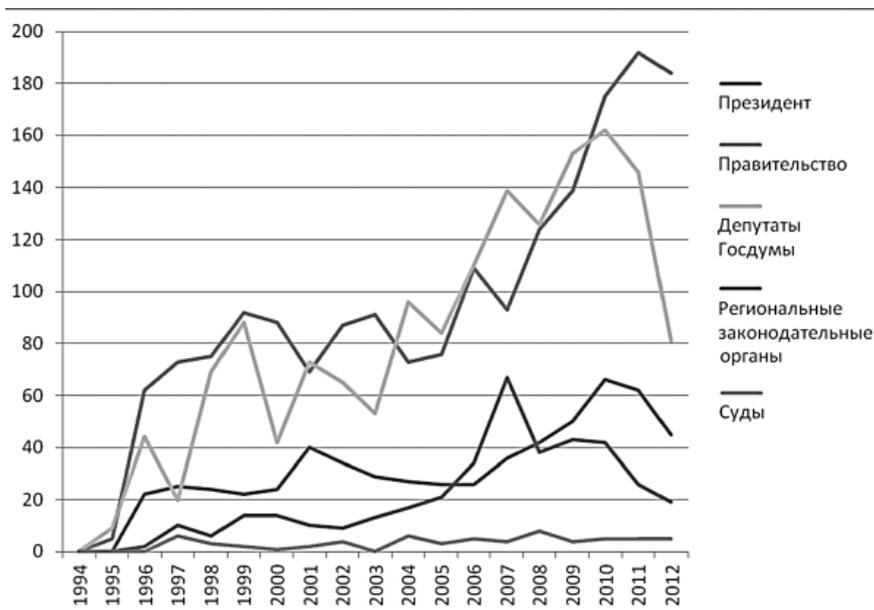


Рис. 2. Распределение принятых федеральных законов по инициаторам внесения (1994–2012), по дате окончательного принятия, ед.

щими законами (указы о награждениях, назначениях и т. п.). В то же время относительное увеличение количества президентских указов связано, как правило, с заполнением ими определенных законодательных лакун, то есть тех сфер, где не приняты федеральные законы. Поэтому, как отмечалось выше, президентские указы «действуют впредь до принятия соответствующих федеральных законов: предполагается, что принятие президентом таких указов обязывает его в порядке законодательной инициативы внести в Государственную думу соответствующий проект закона». Но абсолютное уменьшение президентских законодательных инициатив при абсолютном росте числа принятых указов свидетельствует о том, что такого рода связи (принятие законов вместо «временных» президентских указов) пока не наблюдается. Возможно, эта связь проявится в дальнейшем, если принять во внимание возникающие лаги в процессе законодательной деятельности.

Что показывает сопоставительный анализ сфер регулирования, на которые направлены принятые законы (приложение 2)? В целом за период наблюдений около трети принятых российских законов относилось к экономической и финансовой сфере, в два раза меньше законов касаются регулирования политики и государственного устройства, примерно столько же законов по-

Таблица 3. Количество принятых законов, внесенных по инициативе Президента РФ, и президентских указов

	Федеральные законы, принятые по инициативе президента	Указы президента	Всего законов, принятых по инициативе президента, и президентских указов
<b>1994</b>	0	136	136
<b>1995</b>	0	152	152
<b>1996</b>	22	230	252
<b>1997</b>	25	159	184
<b>1998</b>	24	150	174
<b>1999</b>	22	114	136
<b>2000</b>	24	120	144
<b>2001</b>	40	95	135
<b>2002</b>	34	83	117
<b>2003</b>	29	74	103
<b>2004</b>	27	101	128
<b>2005</b>	26	97	123
<b>2006</b>	26	77	103
<b>2007</b>	36	145	181
<b>2008</b>	42	173	215
<b>2009</b>	50	137	187
<b>2010</b>	66	145	211
<b>2011</b>	62	198	260
<b>2012</b>	45	241	286
<b>Всего</b>	<b>600</b>	<b>2627</b>	<b>3227</b>

священо принятию и модернизации разного рода кодексов. Остальные законы (в среднем 35%) касаются прочих вопросов регулирования.

Смену интересов законодателя отражает график на рис. 3. Наибольшие колебания наблюдаются в принятии законов, направленных на регулирование экономической и финансовой сферы. Возможно, это связано с «реактивным» характером законов в этой области, когда надо принимать решения в условиях постоянно меняющейся ситуации.

Также можно видеть, что регулирование политической сферы многие годы носило запаздывающий характер. Ранее мы уже обращали внимание на этот факт (Кирдина, Рубинштейн, Толмачева, 2010). Отставание в регулировании политической сферы становится очевидным при сопоставлении числа законов, принимавшихся для регулирования экономи-

ческой и политической сфер. Можно видеть, что в середине 1990-х гг. на 1 «политический» закон приходилось почти 4 «экономических». Практика показала, что в условиях недостаточности политической и идеологической поддержки был затруднен ход самой экономической реформы, что углубляло социальную аномию. Можно предположить, что именно отмеченная потребность вызвала ускорение активности отечественных законодателей в политической сфере после 2000 г. — уже в 2007 г. их количество сравнялось с экономическими. Однако затем мы вновь наблюдаем рассогласование между количеством тех и других законов.

Данные мониторинга законодательного процесса позволяют сравнить направленность законопроектов, вносимых различными инициаторами. В последние годы обозначилась устойчивая тенденция в приоритетах сфер ответственности разных групп законодателей. Так, в структуре законопроектов от президента (приложение 3) основную долю 60–70% составляют так называемые «иные» законы, включающие в себя самые разные (за пределами экономики и политики) сферы общественной жизни. Кроме того, среди президентских инициатив акты, направленные на регулирование политической сферы, преобладают над экономическими.

В свою очередь, правительство (если не считать «иные» законы), чаще инициирует законы в области экономики и финансов (приложение 4), хотя

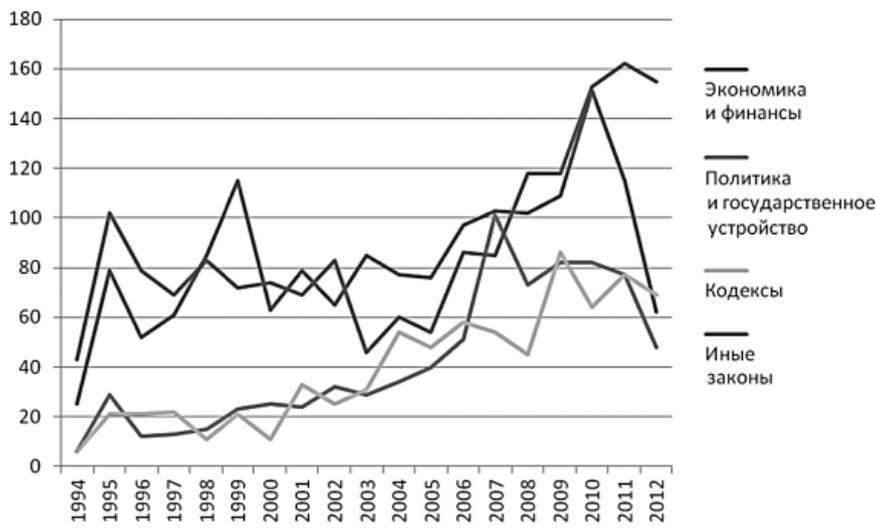


Рис. 3. Распределение принятых федеральных законов по сферам регулирования, (1994–2012), по дате окончательного принятия, ед

охватывает своей законодательной инициативой и другие сферы общественной жизни. При этом, если в 1990-е гг. более половины вносимых правительством законов было экономико-финансового толка, то в последующие годы его инициативы носят более диверсифицированный характер.

Сфера ответственности депутатов Государственной думы распределена относительно равномерно — они являются инициаторами как экономических, так и политических законов примерно в равной мере, не оставляя своим вниманием прочие сферы общественной жизни (приложение 5).

Наряду с президентом высокой активностью внесения законопроектов по вопросам политики и государственного устройства отличаются региональные законодательные органы (приложение 6). Если в середине 1990-х г. примерно половина их законодательных инициатив относилась к экономической и финансовой сферам, то затем региональные законодательные органы стали вносить в Госдуму преимущественно «политические» законопроекты. В 2012 г. их доля составила почти 90%. Что касается судов всех уровней (приложение 7), то они, как правило, вносят законопроекты редко, и в основном о принятии различных кодексов.

Участники законодательного процесса отличаются также инновационностью вносимых законодательных инициатив. Речь идет о соотношении среди законопроектов новых законов и многочисленных поправок к действующим законам. Очевидно, что поправки к законам также носят новаторский характер, изменяя их содержание. В то же время принятие принципиально нового закона в большей мере отражает существенные изменения «правил игры», поскольку в них речь идет о новых явлениях, становящихся объектами законодательного регулирования (Кирдина и др., 2009, с. 14).

Табл. 4 показывает, что наиболее часто с инициативой принятия новых законов выступает Президент России — среди внесенных им законопроектов в среднем 72% являются принципиально новыми законами. В отдельные годы доля новых законов среди президентских законопроектов доходила до 90–95%. Еще в первых президентских посланиях (2000–2002 гг.) В. В. Путин, как отмечали аналитики (Ремингтон, 2005, с. 23), особое внимание обращал на необходимость принятия новых законов в обеспечение фундаментальности идущих экономических и политических реформ. Президент Д. А. Медведев, также юрист по образованию, продолжил эту тенденцию. Можно видеть, что законотворческая президентская деятельность отражает следование этому требованию.

Конечно, в первые годы существования современных законодательных органов государственной власти доля новых законов была высокой не только у президента, но и других участников законодательного процесса — всем им приходилось буквально заново создавать правовой массив для новой России. Однако в дальнейшем доля новых законов у всех, кроме

президента, существенно снизилась. Особенно это характерно для депутатов Государственной думы. Количественные данные свидетельствуют, что они все более концентрируются на работе по совершенствованию действующего законодательства — в структуре поданных ими законодательных инициатив, утвержденных затем как законы, большинство касаются уточнения и внесения изменений в уже действующие законы. Иннова-

Таблица 4. Доля новых федеральных законов в общем числе принятых законов и поправок, по инициаторам внесения, по дате окончательного принятия (1994–2012), %

	Президент	Правительство	Депутаты Госдумы	Региональные законодательные органы	Суды	В среднем по году
<b>1994</b>	0	0	0	0	0	0
<b>1995</b>	0	100	89	0	0	93
<b>1996</b>	95,5	73	50	50	0	68,5
<b>1997</b>	84	70	25	40	33	62
<b>1998</b>	92	72	45	17	100	63
<b>1999</b>	86	64	36	29	50	53
<b>2000</b>	87,5	70,5	14	57	0	57
<b>2001</b>	80	58	22	0	100	46
<b>2002</b>	82	54	21,5	33	100	48
<b>2003</b>	62	45	13	54	0	39
<b>2004</b>	81,5	51	16	18	17	36
<b>2005</b>	65	50	5	19	33	30,5
<b>2006</b>	96	43	9	0	40	30
<b>2007</b>	86	41	16	10	50	29,5
<b>2008</b>	83	47	13	24	50	36
<b>2009</b>	44	43	10,5	30	25	29
<b>2010</b>	41	46	6	40,5	20	30
<b>2011</b>	68	37	10	50	0	32,5
<b>2012</b>	60	35	2,5	37	0	30
<b>В среднем</b>	<b>72</b>	<b>50</b>	<b>16</b>	<b>26</b>	<b>38</b>	<b>39</b>

ционная активность является для них менее характерной — доля новых законов, внесенных депутатами Госдумы, составляет в среднем за период 16%, причем этот показатель снизился с 89% в 1995 г. до 2,5 — в 2012 г.

На втором месте после президента по уровню вносимых новых законов в последние годы находятся правительство и региональные законодательные органы — доля законодательных новелл составляет у них примерно треть. Однако если для правительства этот показатель монотонно снижался, то для региональных законодательных органов он, наоборот, растет.

Довольно часто новые законы предлагают и суды, но в связи с малочисленностью вносимых ими законопроектов (менее 3 в среднем за год) говорить о надежной статистической закономерности не представляется возможным.

Сравнение погодовой динамики новых законов у всех основных субъектов законотворческой деятельности показывает несовпадение пиков в инициации ими новых законов. Так, в законодательных инициативах *президента* новые законы активнее всего представлены в 1996 и 2006 гг. В 1994–95 гг. по президентской инициативе не было принято ни одного нового закона. Внесенные им, они долго ждали своей очереди у депутатов тех лет, и лишь 1996 год ознаменовался резким всплеском принятых по инициативе президента новых законов. Спад новаций в законотворческой деятельности президента наблюдался во время президентства Д. А. Медведева, когда в среднем доля новых законов, внесенных президентом, составила менее 60%.

Динамика принятия новых законов по инициативе *правительства* показывает, что в 1995 г. все внесенные им законы были новыми и в большинстве были сразу же приняты. Это является как следствием, так и результатом интенсивной трансформации структуры и содержания общественных институтов того времени. Накануне сформировалась новая политико-экономическая элита, которая стала выстраивать адекватную институциональную среду. Стоит отметить, что и в следующем 1996 г. по инициативе правительства было принято достаточно много новых законов — более 70%. В дальнейшем активность нововведений со стороны правительства угасала, и к 2012 г. инновационная компонента составила менее 35% от всех внесенных по его инициативе и принятых затем законов. Можно предположить, что правительство уже не столько перестраивает институты, сколько модернизирует сложившуюся институциональную систему.

Пик инноваций *депутатов Государственной думы* совпал с правительственным в 1995 г. Тогда депутаты, как и правительство, внесли и приняли максимальную долю новых законов. В последующие годы, как уже было отмечено, показатель депутатских нововведений аккуратно и последовательно снижался. Это показывает нам, что депутаты, видимо, играют роль «мягкой шлифовки» законодательства, когда вносят поправ-

ки и дополнения в федеральные законы. Ведущую роль в создании новых законов играют президент и правительство.

Инновационная активность региональных законодательных органов имеет неравномерный характер, хотя в последние годы она, как уже отмечено, заметно возросла.

Можно отметить несколько причин снижения доли новых законов. По мнению Т. Я. Хабриевой, необходимость внесения поправок и постоянного изменения действующего законодательства связаны с нормотворческой спешкой: «торопливость имеет место даже по проектам, где можно работать в плановом режиме» (Глазкова, 2013). Многие федеральные законы претерпевали по несколько десятков поправок. Наиболее часто изменения вносились в кодексы (в настоящий момент в России действуют более 20 кодексов). Возможно, российские законодатели невольно следовали совету Дэн Сяопина, который говорил, начиная новые реформы в Китае: «Не требуется сейчас тщательно прописывать норму закону, достаточно ее наличия, чтобы потом постепенно усовершенствовать» (Глазкова, 2013).

Однако вне зависимости от причин роста принимаемых поправок можно зафиксировать, что снижение доли новых законов отражает эффект *path dependence*, или зависимости от прошедшего пути, что наглядно показано на рис. 4.

Действительно, чем больше принято законов, тем меньше доля сфер и практик, не охваченных законодательством. Поэтому все более преобладают поправки к уже действующим законам.

Сформированная база данных LAWSTREAM.RU позволяет также оценить сроки прохождения законов по стадиям законодательного процесса и сопоставить их динамику. Зарубежные исследователи отмечают, что Россия в «посткоммунистической фазе», когда в ней, подобно другим странам, «авторитарный режим был заменен президентализмом и слабой, раздробленной партийной системой», столкнулась с проблемой обеспечения эффективного сотрудничества между президентом и парламентом (Shugart, 1999). Наша база данных дает возможность выявить количественные параметры, характеризующие уровень данного взаимодействия. Он определяется сравнением сроков прохождения через Государственную думу законов, вносимых различными субъектами законотворческой деятельности, и отражает затраты согласований для принятия того или иного федерального закона — одного из основных продуктов деятельности выделенных субъектов.

Напомним, что в исследовании использованы два метода оценки сроков принятия законов: во-первых, в зависимости от года внесения закона («длина очереди»); во-вторых, в зависимости от года принятия закона («скорость рассмотрения»).

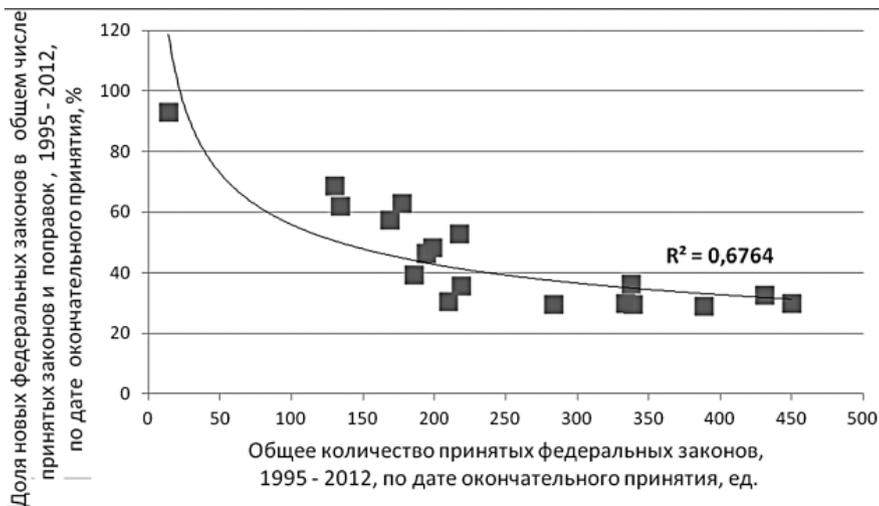


Рис. 4. Эффект path-dependence в российском законодательстве

Средний срок принятия законов по году внесения в Государственную думу (табл. 5) показывает, сколько дней «в очереди» ждали своего утверждения законопроекты, внесенные в соответствующем году. Так, в 1994 г. внесенные (и принятые рано или поздно) законы ждали своего принятия в среднем 743 дня, в 1995—585 дней, и т. д. В 1994—1995 гг. дольше других ждали своего утверждения законы, внесенные президентом (в то время им был Б. Н. Ельцин) — они в 2 с половиной раза превосходили средний срок прохождения законов в Государственной думе того периода.

Можно видеть, что «длина очереди» постепенно снижалась и в 2012 г. уменьшилась в 6 раз по сравнению с 1994 г. Наиболее существенное снижение характеризует законы, вносимые президентом, — для них «длина очереди» сократилась в 16 раз! В последние годы именно президентские законы меньше всего «стоят в очереди» на принятие. Дольше других ждут своего часа законы, вносимые судами и региональными законодательными органами. Возможно, они не имеют таких лоббистов или поддержки в Госдуме, как другие субъекты законодательной инициативы.

Аналогичные тенденции наблюдаются в «скорости рассмотрения» законов в Государственной думе (табл. 6). Здесь рассчитаны средние сроки прохождения закона в Госдуме по году внесения закона. Полученная величина означает, сколько времени уходило в среднем на рассмотрение законопроектов в Государственной думе в том или ином году с момента внесения до принятия в качестве закона после трех чтений. Так, по 1994 г.

нет данных, так как ни один из 21 законопроектов, внесенных на рассмотрение в только что образованную Государственную думу, не был ею в том же году принят. В 1995 г. средний срок прохождения законов (внесенных как в прошлом, так и нынешнем году) составил 330 дней. В 1996 г. средний срок прохождения закона, независимо от времени его внесения, составлял 201 день, и т. д.

Табл. 5. Средний срок прохождения закона: «длина очереди», от внесения до окончательного подписания, по году внесения в Госдуму, дней

	<b>В среднем за год</b>	<b>Президент</b>	<b>Правительство</b>	<b>Депутаты Госдумы</b>	<b>Региональные законодательные органы</b>	<b>Суды</b>
<b>1994</b>	743	1896	802	433	0	0
<b>1995</b>	585	724	526	564	790	801
<b>1996</b>	357	404	269	472	326	411
<b>1997</b>	461	332	493	496	407	456
<b>1998</b>	359	506	316	372	306	249
<b>1999</b>	360	329	331	372	497	504
<b>2000</b>	376	275	244	429	759	557
<b>2001</b>	384	181	359	484	544	328
<b>2002</b>	261	172	227	305	509	1126
<b>2003</b>	331	138	302	387	534	520
<b>2004</b>	269	136	196	269	557	177
<b>2005</b>	310	89	259	360	485	260
<b>2006</b>	258	189	208	294	290	419
<b>2007</b>	242	109	200	293	275	300
<b>2008</b>	216	81	173	256	301	350
<b>2009</b>	214	98	174	277	245	329
<b>2010</b>	172	98	156	190	315	321
<b>2011</b>	160	88	151	198	297	263
<b>2012</b>	122	114	119	130	143	223
<b>В среднем за период</b>	<b>272</b>	<b>192</b>	<b>236</b>	<b>314</b>	<b>374</b>	<b>382</b>

Таблица 6. Средний срок прохождения закона: «скорость рассмотрения», от внесения до окончательного подписания, по году принятия в Госдуму, дней

	В среднем за год	Президент	Правительство	Депутаты Госдумы	Региональные законодательные органы	Суды
<b>1994</b>	0	0	0	0	0	0
<b>1995</b>	330	0	285	355	0	0
<b>1996</b>	201	175	190	214	424	0
<b>1997</b>	282	210	238	418	262	422
<b>1998</b>	316	262	281	358	475	207
<b>1999</b>	308	263	247	401	250	342
<b>2000</b>	356	326	337	333	558	504
<b>2001</b>	432	535	370	408	572	410
<b>2002</b>	324	272	237	418	484	819
<b>2003</b>	326	238	307	344	561	0
<b>2004</b>	323	227	313	337	459	262
<b>2005</b>	306	193	389	236	373	663
<b>2006</b>	259	73	205	247	583	341
<b>2007</b>	228	145	190	243	292	214
<b>2008</b>	234	118	170	307	293	406
<b>2009</b>	223	97	205	252	323	254
<b>2010</b>	216	120	158	295	293	292
<b>2011</b>	265	93	207	382	410	451
<b>2012</b>	228	117	208	317	300	290
<b>В среднем за период</b>	<b>271</b>	<b>192</b>	<b>235</b>	<b>315</b>	<b>374</b>	<b>382</b>

Можно видеть, что «скорость рассмотрения» снижалась медленнее, чем «длина очереди» — с 1995 по 2012 г. она сократилась с 330 до 228 дней, или менее чем в полтора раза. И хотя в целом динамические изменения менее выражены, общая картина получается сходной. Так же наименьшие показатели характеризуют законы президента — вносимые им законопроекты

рассматривались в 2012 г. за 117 дней при среднем значении в 228 дней для всех субъектов законодательных инициатив. И так же самые высокие сроки рассмотрения характерны для законопроектов, вносимых судами и региональными законодательными органами — они почти в 2 раза выше, чем, например, у президентских.

В целом можно видеть, что, хотя законов принимается все больше, сроки их рассмотрения уменьшаются. Другими словами, при увеличении «объема производства» законов удельные издержки по принятию каждого закона, выраженные в днях, сокращаются. Эта закономерность аналогична эффекту «возрастающей отдачи» в российском законодательстве (рис. 5).

Проводимый с 2009 г. мониторинг российского законодательства с помощью базы данных атрибутики законов РФ LAWSTREAM.RU показывает: в законодательной институциональной среде, где создаются «социальные технологии» общественной жизни, наблюдаются эффекты, характерные для сферы высоких технологий, или экономики знаний. Действительно, в политическом процессе принятия федеральных законов действует правило «возрастающей отдачи» и «зависимости от предыдущего пути развития», или *path dependence*. Положительным следствием формирующихся в этом случае законодательных рутин является рост результативности депутатов, которые в силу эффектов обучения, создания формальных организационных структур и неформальных сетей взаимодействия принимают при меньших временных издержках все больше необходимых законов и поправок к ним.

Однако специалисты предупреждают, что эффекты возрастающей отдачи и *path dependence* могут приводить и к негативным результатам. Наиболее опасно обусловленное ими сужение пространства возможных решений для законодателей. Дело в том, что, как и в экономике, политический процесс под влиянием *path dependence* и возрастающей отдачи представляет собой неэргодический процесс со все более негибкими решениями. Это может приводить в конце концов к неэффективным результатам (Arthur, 1989, 1994; David 2001; Pierson 2004; Koch et al., 2009) и сужать возможности последующего выбора. Вот как описывают возможные проблемы Кох, Айзенд и Петерманн (Koch et al., 2009, p. 70), у которых мы позаимствовали следующую схему (рис. 6).

В первой фазе политической деятельности процесс принятия решений представляет собой почти неограниченное и неориентированное пространство возможностей, что обозначено звездочками. Однако принятие конкретных решений создает некоторые образцы (отпечатки, как пишет Воекер, 1988), которые в дальнейшем сужают выбор и диапазон доступных решений (что отражает затененный участок). Со временем пространство возможностей сужается еще больше. За счет включения самоусили-

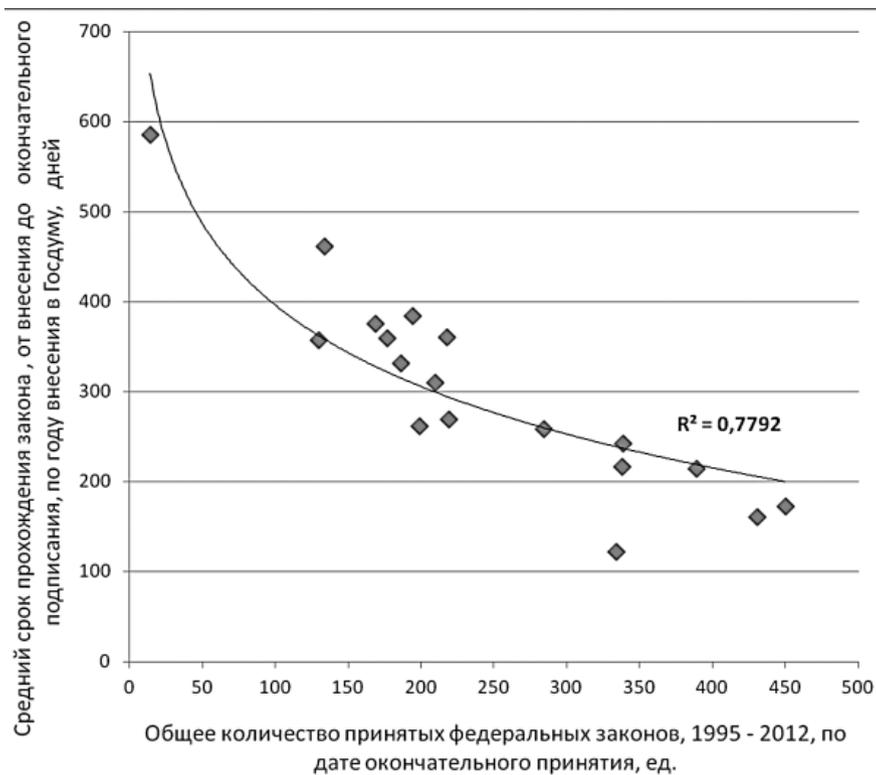


Рис. 5. Эффект «возрастающей отдачи» в российском законодательстве

вающих механизмов и обратной связи система (порой бессознательно) достигает критического момента, за которым следует переход к фазе 2. В этой фазе в уже заданном диапазоне воспроизводится множество решений, приобретающих стабильный характер, при этом по-прежнему сохраняется пространство альтернативных возможностей (звездочки за пределами затененного участка). Однако с переходом к фазе 3 эти возможности становятся заблокированными (пропадают), и доминантный тип решений приобретает детерминированный характер. Path dependence, таким образом, может приводить к жесткому «предсказуемому» выбору такой возможности, которая потенциально может быть неэффективной. При этом выход за пределы такого решения оказывается невозможным.

В настоящей статье мы не обсуждаем содержание и результативность принимаемых решений, а также технологий их принятия в условиях об-

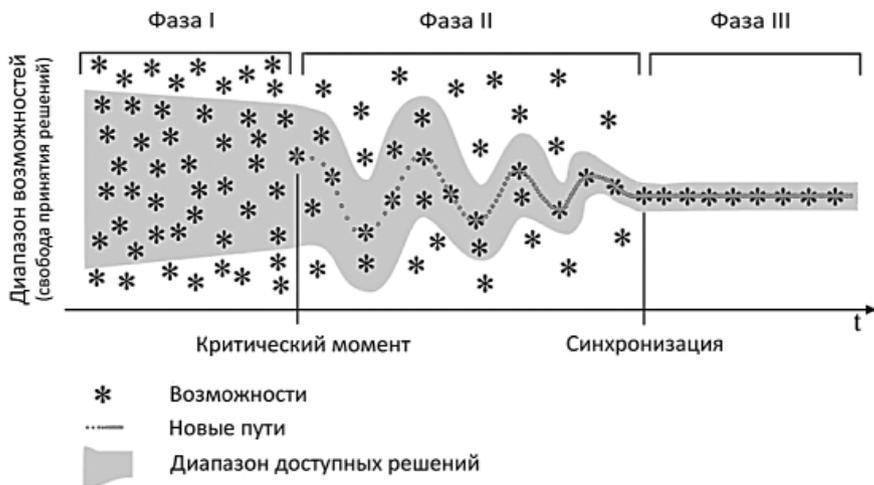


Рис. 6. Формирование колеи path dependence (из работы Sydov at al., 2009)

наруженных нами эффектов возрастающей отдачи и path dependence в законодательной сфере России. Лишь отметим важную функцию политических решений, независимую в известном смысле от их качества, — решения (в нашем случае — законы) уменьшают сложность и неопределенность в той сфере, где принимаются, предлагая «краткие описания вместо длинных» (Anderson at al., 1999). С этой точки зрения создание субъектами законодательного процесса правового массива законов, тем более с уменьшающимися издержками, следует расценивать положительно.

## 5. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Как писал Дж. Бьюкенен, «система законов, формализованы ли они на практике или нет, представляет из себя общественный капитал, отдача от которого повышается с течением времени» (Бьюкенен, 1997, с. 365). Как мы видим, со временем она повышается и для самих законодателей. В силу известных эффектов обучения, создания сетевых структур внутри законодательного сообщества, уменьшения разновекторности принимаемых решений и т. д. мы наблюдаем и даже можем измерить эффекты возрастающей отдачи и path dependence в законодательном процессе постсоветской России на федеральном уровне.

Эффект path dependence проявляется в формировании устойчивых и самоусиливающихся трендов политической жизни страны в ее законодательном сегменте. К ним относятся:

— смещение «центра тяжести» в регулировании общественных процессов от федеральных (федеральных конституционных) законов в сферу подзаконных актов;

— связанное с этим усиление роли субъектов исполнительной власти по сравнению с субъектами законодательной власти;

— снижение инновационной составляющей российских законов и концентрация законодателя (депутатского корпуса) на совершенствовании, «доводке» принятых ранее законов;

— формирование устойчивых тенденций в разделении труда между участниками законодательного процесса, а именно:

- президент чаще других инициирует не поправки в действующее законодательство, а новые законы (что усиливает тезис о возрастающей роли исполнительной власти), причем, как правило, в политической сфере, а не в экономической;

- правительство, хотя и диверсифицирует свою законотворческую деятельность, чаще предлагает законопроекты в области экономики и финансов;

- региональные законодательные органы специализируются на законопроектах в сфере политики и государственного устройства;

- суды в основном инициируют принятие кодексов или политических законов;

- депутаты Государственной Думы равно охватывают своим вниманием сферы, подлежащие законодательному регулированию.

Эффект возрастающей отдачи находит свое выражение в снижении удельных (транзакционных) издержек при рассмотрении все большего числа федеральных законов. За период с 1994 по 2012 г. «длина очереди», в которой законы ждут своего рассмотрения, сократилась в 6 раз, а скорость принятия каждого из законов — почти в полтора раза. При этом среднее число принимаемых думцами за год законов в 2010–2012 гг. по сравнению с серединой 1990-х гг. увеличилось примерно в 2 раза.

Для законопроектов, вносимых президентом, эффект возрастающей отдачи проявляется наиболее ярко: длина очереди на рассмотрение внесенных им законов сократилась в 16 раз, а скорость принятия — в 1,8 раза.

Проведенные исследования показывают, что применение категорий path dependence и возрастающей отдачи при анализе политической сферы, а именно, ее законодательного сегмента, может быть плодотворным. В дальнейшем мы предполагаем продолжить работу по мониторингу законодательного процесса общероссийского уровня на основе постоянно пополняемой базы данных атрибутики федеральных законов LAWSTREAM.RU.

## ПРИЛОЖЕНИЯ

## ПРИЛОЖЕНИЕ 1

Распределение принятых федеральных законов по инициаторам  
внесения (1994–2012), по дате окончательного принятия, ед.

	Президент	Правитель- тельство	Депутаты Госдумы	Региональные законода- тельные органы	Суды	Итого
<b>1994</b>	0	0	0	0	0	0
<b>1995</b>	0	5	9	0	0	14
<b>1996</b>	22	62	44	2	0	130
<b>1997</b>	25	73	20	10	6	134
<b>1998</b>	24	75	69	6	3	177
<b>1999</b>	22	92	88	14	2	218
<b>2000</b>	24	88	42	14	1	169
<b>2001</b>	40	69	73	10	2	194
<b>2002</b>	34	87	65	9	4	199
<b>2003</b>	29	91	53	13	0	186
<b>2004</b>	27	73	96	17	6	219
<b>2005</b>	26	76	84	21	3	210
<b>2006</b>	26	109	110	34	5	284
<b>2007</b>	36	93	139	67	4	339
<b>2008</b>	42	124	126	38	8	338
<b>2009</b>	50	139	153	43	4	389
<b>2010</b>	66	175	162	42	5	450
<b>2011</b>	62	192	146	26	5	431
<b>2012</b>	45	184	81	19	5	334
<b>Итого</b>	<b>600</b>	<b>1807</b>	<b>1560</b>	<b>385</b>	<b>63</b>	<b>4415</b>

## ПРИЛОЖЕНИЕ 2

Распределение принятых федеральных законов по сферам регулирования (1994–2012), по дате окончательного принятия, ед.

	Экономика и финансы	Политика и государственное устройство	Кодексы	Иные законы	Итого
<b>1994</b>	25	6	6	43	80
<b>1995</b>	79	29	21	102	231
<b>1996</b>	52	12	21	79	164
<b>1997</b>	61	13	22	69	165
<b>1998</b>	85	15	11	83	194
<b>1999</b>	115	23	21	72	231
<b>2000</b>	63	25	11	74	173
<b>2001</b>	79	24	33	69	205
<b>2002</b>	65	32	25	83	205
<b>2003</b>	85	29	31	46	191
<b>2004</b>	77	34	54	60	225
<b>2005</b>	76	40	48	54	218
<b>2006</b>	97	51	58	86	292
<b>2007</b>	103	101	54	85	343
<b>2008</b>	102	73	45	118	338
<b>2009</b>	109	82	86	118	395
<b>2010</b>	151	82	64	153	450
<b>2011</b>	115	77	77	162	431
<b>2012</b>	62	48	69	155	334
<b>В среднем за год</b>	<b>84</b>	<b>42</b>	<b>40</b>	<b>90</b>	<b>256</b>

## ПРИЛОЖЕНИЕ 3

## Структура законов, внесенных президентом, по сферам регулирования (1994–2012), по дате внесения, %

	Экономика и финансы	Политика и государственное устройство	Кодексы	Иные законы
<b>1994</b>	0	0	0	100
<b>1995</b>	0	0	0	100
<b>1996</b>	4	0	7	89
<b>1997</b>	0	3	6	91
<b>1998</b>	0	13	0	88
<b>1999</b>	4	4	0	91
<b>2000</b>	4	27	0	69
<b>2001</b>	15	15	15	56
<b>2002</b>	10	16	10	65
<b>2003</b>	4	15	8	73
<b>2004</b>	4	26	0	70
<b>2005</b>	9	26	4	61
<b>2006</b>	9	24	6	61
<b>2007</b>	15	6	0	79
<b>2008</b>	0	26	0	74
<b>2009</b>	6	49	13	32
<b>2010</b>	12	28	18	43
<b>2011</b>	5	18	11	67
<b>2012</b>	0	26	11	63

## Приложение 4

## Структура законов, внесенных правительством, по сферам регулирования (1994–2012), по дате внесения, %

	Экономика и финансы	Политика и государственное устройство	Кодексы	Иные законы
<b>1994</b>	33	0	0	67
<b>1995</b>	40	2	7	50
<b>1996</b>	34	1	7	58
<b>1997</b>	44	1	4	51
<b>1998</b>	41	6	5	48
<b>1999</b>	60	3	2	35
<b>2000</b>	54	0	5	41
<b>2001</b>	48	1	11	40
<b>2002</b>	52	3	7	38
<b>2003</b>	53	6	17	25
<b>2004</b>	44	5	22	29
<b>2005</b>	41	5	21	33
<b>2006</b>	33	6	20	41
<b>2007</b>	47	8	12	33
<b>2008</b>	33	4	15	48
<b>2009</b>	34	6	18	41
<b>2010</b>	34	7	11	48
<b>2011</b>	29	6	18	47
<b>2012</b>	30	5	19	46

## ПРИЛОЖЕНИЕ 5

## Структура законов, внесенных депутатами Госдумы, по сферам регулирования (1994–2012), по дате внесения, %

	Экономика и финансы	Политика и государственное устройство	Кодексы	Иные законы
<b>1994</b>	63	25	13	0
<b>1995</b>	50	5	0	45
<b>1996</b>	49	16	16	19
<b>1997</b>	53	13	16	18
<b>1998</b>	61	10	11	17
<b>1999</b>	54	18	12	16
<b>2000</b>	38	13	23	25
<b>2001</b>	46	17	17	20
<b>2002</b>	43	15	25	17
<b>2003</b>	33	21	31	15
<b>2004</b>	50	7	36	8
<b>2005</b>	34	23	22	21
<b>2006</b>	43	18	22	17
<b>2007</b>	38	20	25	18
<b>2008</b>	44	17	16	23
<b>2009</b>	36	12	23	29
<b>2010</b>	43	22	15	20
<b>2011</b>	32	22	15	32
<b>2012</b>	20	13	29	38

## ПРИЛОЖЕНИЕ 6

Структура законов, внесенных региональными законодательными органами, по сферам регулирования (1994–2012), по дате внесения, %

	Экономика и финансы	Политика и государственное устройство	Кодексы	Иные законы
<b>1994</b>	0	0	0	0
<b>1995</b>	75	0	25	0
<b>1996</b>	57	0	43	0
<b>1997</b>	56	0	33	11
<b>1998</b>	40	20	10	30
<b>1999</b>	29	29	19	24
<b>2000</b>	45	18	18	18
<b>2001</b>	11	78	0	11
<b>2002</b>	18	36	27	18
<b>2003</b>	6	35	35	24
<b>2004</b>	11	30	52	7
<b>2005</b>	7	59	31	3
<b>2006</b>	6	77	15	2
<b>2007</b>	2	84	9	5
<b>2008</b>	13	58	16	13
<b>2009</b>	3	54	26	18
<b>2010</b>	9	74	9	9
<b>2011</b>	0	58	25	17
<b>2012</b>	11	89	0	0

## ПРИЛОЖЕНИЕ 7

Структура законов, внесенных судами, по сферам регулирования  
(1994–2012), по дате внесения, %

	Экономика и финансы	Политика и государственное устройство	Кодексы	Иные законы
1994	0	0	0	0
1995	0	100	0	0
1996	0	50	50	0
1997	0	60	20	20
1998	0	67	33	0
1999	0	0	100	0
2000	0	50	50	0
2001	0	100	0	0
2002	0	0	100	0
2003	0	60	40	0
2004	0	75	25	0
2005	0	100	0	0
2006	0	100	0	0
2007	0	38	63	0
2008	0	67	33	0
2009	0	40	60	0
2010	0	25	75	0
2011	0	50	25	25
2012	0	0	100	0

## ЛИТЕРАТУРА

Глазкова Л. 2013. «Закон не вакцина, а масштабная мера социальной реакции». Интервью с директором Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ академиком Т. Хабриевой // Журнал Российская Федерация сегодня, № 1, январь.

Бьюкенен Дж. 1997. Границы свободы (между анархией и Левиафаном) / В кн.: Дж. Бьюкенен. Сочинения. М.: Таурус Альфа.

Кирдина С. Г., Кириллук И. Л., Толмачева И. В., Рубинштейн А. А. 2010. Российская модель институциональных изменений: опыт эмпирико-статистического исследования // Вопросы экономики, № 11.

Кирдина С. Г., Рубинштейн А. А., Толмачева И. В. 2009. База данных LAWSTREAM.RU: количественные оценки институциональных изменений. Научный доклад. М.: Институт экономики.

Кирдина С. Г., Рубинштейн А. А., Толмачева И. В. 2010. Некоторые количественные оценки институциональных изменений: опыт исследования российского законодательства // TERRA ECONOMICUS, том 8, № 3.

Малько А. В. 2002. Теория государства и права в вопросах и ответах. Учебно-методическое пособие. Издание 4, переработанное и дополненное. М.: Издательство Юристъ.

Никифоров М. В. 2012. Субъекты административного нормотворчества. Н. Новгород: Нижегородская правовая академия.

Постатейный комментарий к Гражданскому процессуальному кодексу Российской Федерации. 2012 / Под ред. П. В. Крашенинникова. М.: Статут.

Ремингтон Т. 2004. Демократизация, разделение властей и объем государственных полномочий в России // Сравнительное Конституционное Обозрение. № 4(49), 2004.

Ремингтон Т. 2005. Поддержка Президента в Российской Государственной думе // Сравнительное конституционное обозрение. № 3(52).

Ремингтон Т. 2008. Суверенитет, конституциональная демократия и плюрализм // Сравнительное конституционное обозрение № 2(63).

Энциклопедический словарь «Конституционное право России» / <http://slovari.yandex.ru/dict/constitution/article/art/cons-738.htm>  
<http://slovari.yandex.ru/dict/constitution/article/art/cons-717.htm>  
<http://slovari.yandex.ru/dict/constitution/article/art/cons-017.htm>  
htm.

Anderson P., Cachon G. P., Zipkin P. H. 1999. Complexity theory and organization science, Organization Science, 10(3).

Arthur B. W. 1989. Competing technologies, increasing returns, and lock-in by historical events, The Economic Journal, 99(394).

*Arthur B. W.* 1994. Increasing returns and path dependency in the economy, University of Michigan Press: Ann Arbor.

*Boeker W.* 1988. Organizational origins: Entrepreneurial and environmental imprinting at the time of founding, in: Glenn Carroll (ed.): Ecological models of organizations, Cambridge, MA: Ballinger.

*David P. A.* 1985. Clio and the economics of QWERTY, *The American Economic Review*, 75(2).

*David P. A.* 1986. Understanding the economics of QWERTY: The necessity of history, in: William N. Parker (ed.): Economic history and the modern economist, Wiley-Blackwell.

*Koch J., Eisend M., Petermann A.* 2009. Path Dependence in Decision-Making Processes: Exploring the Impact of Complexity under Increasing Returns. In: *Business Research* 2(1).

*Mahoney J.* 2000. Path dependence in historical sociology, *Theory and Society*.

*Marshall A.* 1890. Principles of Economics. Volume: 1. London: Macmillan and Co. Oxford.

*Pierson P.* 2000. Increasing returns, path dependence, and the study of politics, *American Political Science Review*.

*Pierson P.* 2004. Politics in time: History, institutions, and social analysis, Princeton University Press: Princeton.

*Shugart M.* 1999. Presidentialism, Parliamentarism, and the Provision of Collective Goods Less-Developed Countries // *Constitutional Political Economy*. Vol.10, №. 1.

*Sydow J., Schreyögg G, and Koch J.* 2005. Organizational paths: Path dependency and beyond, Working Paper, Freie Universität Berlin.

*Thambisetty S.* 2009. Increasing Returns in the Patent System: Institutional Sources and Consequences for law. LSE Law, Society and Economy Working Papers 7/2009. London School of Economics and Political Science: Law Department.