

С. Кирдина, А. Рубинштейн

Эффекты path dependence и экономии от масштаба в российском законотворчестве*

В статье представлены результаты очередного этапа мониторинга законодательного процесса в 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, выложенная в открытом доступе (www.ineson.ru и www.kirdina.ru). База сформирована на основе двух открытых источников: официального сайта Государственной думы РФ и интернет-версии справочной правовой системы КонсультантПлюс, охватывает период с 1994 по 2014 г. Анализируются сроки принятия законов; охват сфер регулирования; структура инициаторов внесения законов; соотношение новых законов и поправок в действующее законодательство. Продемонстрированы эффекты возрастающей отдачи и зависимости от предшествующего развития в законодательной сфере современной российской власти.

Ключевые слова: зависимость от предшествующего развития, возрастающая отдача, законодательный процесс, Россия.

JEL: B52, C49, K40, Y10.

Ежегодный мониторинг законодательной сферы современной России проводится в Институте экономики РАН уже семь лет. Используется единая методика (подробно описана в: Кирдина и др., 2009), что позволяет получать сопоставимые результаты. Эмпирические данные и расчетные таблицы находятся в открытом доступе на сайтах www.ineson.ru и www.kirdina.ru. Базирующиеся на них аналитические работы регулярно публикуются участниками мониторинга (см., например: Кирдина и др., 2010а; 2010б; Кирдина, Рубинштейн, 2013 и др).

Период наблюдений (с 1994 г.) составляет 20 лет, что позволяет использовать полученные данные для выявления долговременных тенденций. Мы решили проверить гипотезу о правомерности применения категорий экономического анализа при изучении политической законодательной сферы и о существовании в последней эффектов, аналогичных имеющим место в экономике.

Одна из таких категорий — эффект возрастающей отдачи, уже давно изучаемый экономистами (содержание термина постоянно уточнялось и расширялось). Другая тенденция состоит в том, что этот феномен стал предметом изучения не только в экономике, но и в других

Кирдина Светлана Георгиевна (kirdina@bk.ru), д. соц. н., завсектором ИЭ РАН (Москва); *Рубинштейн Александр Александрович*, к. э. н., старший научный сотрудник ИЭ РАН.

* Работа выполнена при финансовой поддержке РГНФ, проект 14-02-14022.

сферах общественной жизни. Это логически вытекает из его более широкой трактовки, а также связано с известным трендом «экономического империализма» — применением инструментария экономистов при исследовании других общественных сфер.

Особый взгляд на феномен возрастающей отдачи сформировался в среде институционалистов: они считают, что он не только выступает следствием действия известных в экономике мейнстрима факторов, но и имеет отношение к явлению, получившему название «зависимость от предшествующего развития» (*path dependence*). Еще со времен А. Маршалла возрастающую отдачу (снижение предельных издержек при увеличении объемов выпуска) традиционно связывали с эффектом экономии на масштабе, с прямыми и косвенными экстерналиями, с неделимостью факторов производства и качеством труда (Marshall, 1890). Современные ученые связывают ее также с эффектами обучения, внедрения инноваций (Arthur, 1989; 1994), институциональными факторами и эффектом *path dependence* (David, 1985; 1986)¹.

Некоторые специалисты, прежде всего П. Пирсон, отмечают, что явлениям *path dependence* в большей степени, чем экономика, подвержена политическая система (Pierson, 2000). Оппоненты такой теории выдвигают ряд аргументов против², но взаимосвязанные явления возрастающей отдачи и *path dependence* все чаще рассматриваются как значимые элементы самоусиливающегося механизма (*self-reinforcing mechanism*) при принятии решений в организационной и политической сферах (Sydow et al., 2005). Это объясняется тем, что процесс принятия политических решений состоит из повторяющихся действий в рамках определенной стратегии и с каждым новым решением самоусиливающийся механизм обеспечивает эффект возрастающей отдачи.

По мнению Дж. Коха и др., возрастающая отдача и *path dependence* проявляются как две стороны одной медали (Koch et al., 2009). Разные ученые считают возрастающую отдачу видом *path dependence*, ее источником или центральным элементом (Thambisetty, 2009. P. 3). В любом случае в целом признается их тесная связь.

В политике взаимосвязь этих эффектов объясняется следующим образом. Однажды заданное направление (*path*) ограничивает пространство выбора; в свою очередь, принимаемое при этих ограничениях решение требует меньших затрат, поскольку в определенной мере следует ранее сформировавшемуся образцу (паттерну) действий, что означает возрастающую отдачу в сфере принятия политических решений. В настоящей статье предпринята попытка исследовать указанные эффекты в российской законодательной сфере. Речь идет о решениях депутатов Государственной думы (Госдумы) РФ при принятии федеральных законов.

¹ Современные тренды в исследовании факторов возрастающей отдачи отечественными и зарубежными экономистами на основе контент-анализа научной литературы, представленной в основных информационных базах, подробно проанализированы в: Кирдина, Шаталова, 2013.

² Кох с соавторами указывают, например, на высокую степень неопределенности в сфере принятия политических решений, более высокую значимость текущего контекста по сравнению с предыдущими обстоятельствами и невозможность использовать такой подход, когда речь идет об эмпирическом анализе одного или нескольких случаев (Koch et al., 2009; см. также: Mahoney, 2000).

Характеристика законодательной сферы

Начиная с 1994 г. деятельность законодательных органов современной России основана на положениях принятой в конце 1993 г. Конституции Российской Федерации. Федеральное Собрание Российской Федерации (ФС РФ) включает Государственную Думу и Совет Федерации, образующие законодательную ветвь власти. При этом именно Госдума — нижняя палата ФС РФ — выступает наиболее активным участником законодательного процесса, формируя, обсуждая и принимая федеральные (федеральные конституционные)³ законы.

Одна из основных задач Госдумы — создание необходимого правового массива, регулирующего все сферы жизни страны. Право означает верховенство закона: закон, принятый высшим законодательным органом при строгом соблюдении всех конституционных процедур, не может быть отменен, изменен или приостановлен актами исполнительной власти (Малько, 2002. С. 128—129). И хотя Конституционный суд РФ (в предусмотренном законодательством порядке) может признать неконституционным любой федеральный нормативно-правовой акт, лишив его юридической силы, верховенство закона как принцип сохраняется, как и иерархическое устройство законодательной сферы.

Иерархия федеральных нормативно-правовых актов представлена на рисунке 1. Она означает, что нижестоящий нормативно-правовой акт не должен противоречить вышестоящему. Также предполагается, что нормативно-правовые акты более высокого уровня конкретизируются на нижних уровнях.

Конституция РФ 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 актах, высшими из которых являются указы президента РФ, далее следуют акты правительства РФ, а затем — нормативные акты федеральных исполнительных органов (министерств и ведомств)⁴.

Федеральные законы — наиболее динамичная сфера российских юридических актов высшего уровня. Они принимаются законодательным (представительным) органом государственной власти РФ (Федеральным Собранием) по предметам ведения РФ и ее субъектов. Федеральные законы принимаются как в традиционной форме, так и в форме основных принципов регулирования, основ законодательства или кодекса⁵.

³ Далее для краткости мы используем термин «федеральные законы», подразумевая под ними и федеральные конституционные.

⁴ В отсутствие федерального закона о нормативных актах их разделение на акты высшей юридической силы и подзаконные 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; Крашенинников, 2012).

⁵ Энциклопедический словарь «Конституционное право России». Ст. 738. <http://slovари.yandex.ru/dict/constitution/article/art/cons-738.htm>.

Иерархия федеральных нормативно-правовых актов в Российской Федерации

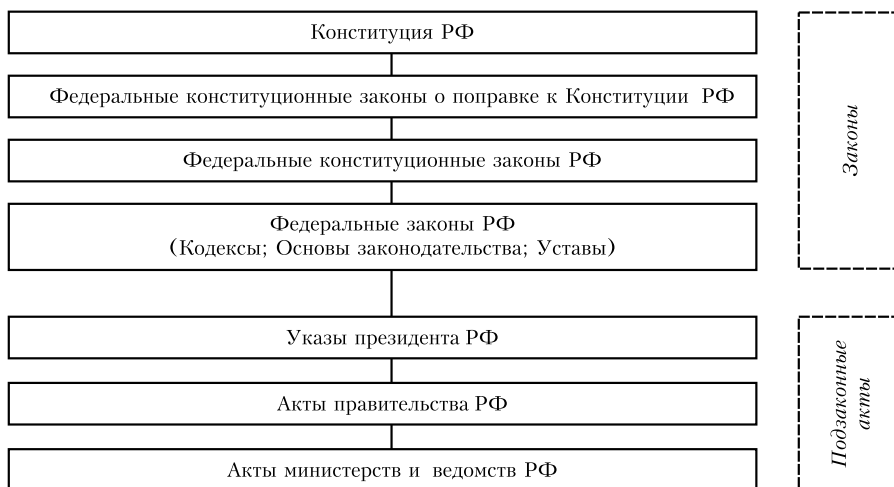


Рис. 1

В советский период такие правовые акты, как законы, играли гораздо меньшую роль в регулировании политических, социальных и экономических процессов, поэтому их принимали нечасто. Так, в 1937–1953 гг. в среднем ежегодно принималось лишь 7 законов, а в 1954–1966 гг. — менее 15 (Ремингтон, 2004. С. 32). В эти периоды доминировали указы Президиума Верховного Совета и постановления ЦК КПСС, принимаемые непосредственно или совместно с правительством и/или профсоюзами (Там же. С. 28).

Бум законотворческой деятельности начался в конце 1980-х годов: за 1989–1993 гг. Верховные Советы СССР и РСФСР приняли 334 закона, или более 80 в среднем за год (Ремингтон, 2004. С. 32). В современной России их принимают не менее 300–400 в год (так, в 2013 г. было принято 453 закона).

В структуре федеральных нормативных актов за рассматриваемый период (отношение принятых документов в 2013 г. к средней величине за 1994–1996 гг.) больше всего выросло число решений и постановлений министерств и ведомств — более чем в 25 раз. Число актов правительства увеличилось в 2,2 раза, а федеральных законов — в 2,5 раза. Количество принимаемых за год указов президента за этот период изменялось не очень сильно, хотя внутренняя динамика имела разнонаправленный характер (табл. 1).

При анализе соотношения федеральных законов и указов президента следует иметь в виду, что принятие последних сопровождается, как правило, меньшими распределительными издержками, поскольку необходимо согласовывать меньше интересов (Ремингтон, 2004. С. 28). Этим объясняется относительный рост числа президентских указов в периоды политической нестабильности. В постперестроечной истории России такой период сохранялся вплоть до 1997 г. — в эти годы указы принимались чаще, чем законы. С 1997 по 2006 г. устойчиво действовала противоположная тенденция: число принятых ФС

Основные виды правовых документов, 1994—2013 гг.

Год	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
2013	453	179	1438	5579	7649
Итого	5542	2806	19 425	41 410	69 183

РФ законов постоянно превышало число указов президента. Тем не менее с 2007 г. число президентских указов вновь стало расти. Лишь в 2013 г. ситуация резко изменилась: число принятых законодателями законов возросло на $\frac{1}{3}$ по сравнению с предыдущим годом, примерно на столько же уменьшилось число изданных президентских указов.

В 2013 г. больше обычного (на 20%) возросло число актов правительства. Эти акты имеют нормативный характер. Наиболее важные из ненормативных издаются в форме постановлений, а акты по оперативным и другим текущим вопросам — в форме распоряжений⁶.

В иерархии федеральных нормативно-правовых актов решения министерств и ведомств занимают нижний уровень: это приказы, инструкции и др. К 2013 г. на каждый принятый закон их приходилось уже более 10, а в начале периода — менее 2.

Отметим общие количественные закономерности в развитии законодательной сферы России за последние два десятилетия. Во-первых, 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, наиболее быстро растет количество решений и постановлений министерств и ведомств. Таким образом, повышается

⁶ Энциклопедический словарь «Конституционное право России». Ст. 017.

относительная роль нижнего сегмента законодательной сферы в регулировании всех сфер общественной жизни, и «центр тяжести» государственного регулирования все более смещается из сферы законов в сферу подзаконных актов.

В-третьих, увеличивается количество указов президента (относящихся к уровню подзаконных актов), особенно по отношению к числу принимаемых федеральных законов. С 2007 по 2012 г. число указов росло в абсолютном и относительном выражении, что отражало усиление прямого участия президента (главы исполнительной власти) в законодательном процессе по сравнению с органами законодательной власти. Тенденция изменилась лишь в 2013 г.

В нашем исследовании законодательная сфера представлена в рамках политической деятельности депутатов Госдумы РФ, то есть охватывает один из ее сегментов, связанный с принятием федеральных законов. Именно в отношении этого сегмента анализируются далее феномен возрастающей отдачи и сопутствующий ему эффект *path dependence*.

Методика исследования

Созданная нами (при участии И. Л. Кирилюка, И. В. Толмачевой, Т. Ю. Шаталовой и А. И. Вольнского) база данных атрибутики федеральных (федеральных конституционных) законов Российской Федерации LAWSTREAM.RU позволяет строить подвыборки разного рода для целей специализированного анализа (подробнее о методике исследования см.: Кирдина и др., 2009). Для проведения расчетов формируются отчетные формы (таблицы), что позволяет получать необходимые результаты в автоматическом режиме. Статистические таблицы сгруппированы по следующим разделам.

1. *Распределение принятых законов по инициаторам внесения.* В соответствии со ст. 104 Конституции РФ право законодательной инициативы принадлежит президенту Российской Федерации, Совету Федерации, членам Совета Федерации, депутатам Государственной Думы, правительству Российской Федерации, законодательным (представительным) органам субъектов Российской Федерации, а также Конституционному суду, Верховному суду и Высшему арбитражному суду по вопросам их ведения. В нашем исследовании укрупненная группировка инициаторов внесения законов представлена в следующих разрезах: президент, правительство, депутаты Госдумы, региональные законодательные органы, суды.

2. *Распределение принятых федеральных законов по сферам регулирования.* Среди них мы выделяем экономику, политику, идеологию.

3. *Соотношение новых законов и поправок к ним, в том числе в разрезе сфер регулирования и по инициаторам внесения.* По названиям законов определялось, были вносимые законы новыми или поправками по отношению к действующим. К поправкам были отнесены содержащие в своем названии формулировки: «О внесении изменений в федеральный закон...», «О внесении дополнений в статью...» и т. п.

4. *Средние сроки прохождения законов.* Их расчет осуществлялся двумя способами. Во-первых, по дате внесения законопроекта в Госдуму, то есть определялась «длина очереди», в которой «стоял» закон до его принятия. С этой целью отбирались законы, которые были внесены в Госдуму в том или ином году, и для них рассчитывались сроки (в днях) с момента внесения до момента принятия. Во-вторых, сроки исчислялись на основании даты принятия законов, то есть определялась «скорость рассмотрения» закона. В этом случае отбирались законы, которые были приняты в том или ином году, и «задним числом» рассчитывалось время до срока, когда они были внесены, то есть средний срок (в днях) прохождения закона. Поскольку про-

цесс принятия законов неравномерный, сроки прохождения закона, рассчитанные по дате внесения («длина очереди») и по дате принятия («скорость рассмотрения»), не совпадают. По этой причине также несколько варьируют значения, получаемые на разную дату (например, данные по предыдущим периодам меняются при расчетах в последующие годы). Тем не менее с каждым годом получаемые в разные годы значения сближаются в силу все большей рутинизации работы депутатов Госдумы и возрастающей равномерности законодательной деятельности.

Количественные оценки изменений в законодательной сфере

Распределение принятых в 1994–2013 гг. законов по *инициаторам внесения* соответствующих законопроектов в Госдуму представлено в Приложении 1. Как правило, $\frac{3}{4}$ принимаемых законов вносят на рассмотрение правительство и депутаты: за наблюдаемый период 42 и 35% соответственно. Президент вносит на рассмотрение примерно 13% законопроектов. Далее со значительным отрывом следуют региональные законодательные органы и суды. Участие последних в инициировании новых законов минимально — на уровне 1%. За прошедшие два десятилетия структура основных инициаторов почти не менялась: при росте или уменьшении общего количества принимаемых за год законов сохраняется соотношение основных инициаторов (за редкими исключениями) (рис. 2).

Отметим, что исполнительная власть в целом (президент и правительство) инициирует новые законы чаще, чем депутаты федерального и регионального уровней (в лице региональных законодательных органов). Если не учитывать внесенные судами законопроекты, то за весь рассматриваемый период более половины законов (56%) внесла исполнительная власть. Более того, ее участие в законодательном процессе усиливается: за последние три года ею внесено почти 65% законопроектов.

Насколько обоснована эта тенденция? Как правило, внесение и принятие законов считаются прерогативой законодательной власти и депутатской деятельности. Депутатам всех уровней делегированы права избравшего их народа по разработке и принятию необходимых законов. Поэтому усиление народовластия зачастую связывают с активностью депутатов в законодательной сфере. Однако практически во всех странах исполнительная власть активно участвует в законотворческой деятельности. Так, осуществление законодательной инициативы в парламентских республиках практически целиком сосредоточено в руках правительства, хотя юридически этим правом обладают прежде всего депутаты. В президентских республиках исполнительная власть формально не обладает правом законодательной инициативы — законы должны вносить депутаты и парламентские комитеты. Однако и в этих странах источником законопредложений зачастую выступает исполнительная, а именно президентская, власть (Страшун, 2009).

Аналогичный подход начинает распространяться и среди российских юристов. Так, И. Стрыгина отмечает: «Исполнительная власть играет все более активную роль в законотворческой сфере,

в том числе путем участия в законодательном процессе. Это вполне закономерное явление, так как деятельность исполнительной власти не сводится лишь к механическому исполнению законов. Очевидно, что создаваемые законы, прежде всего, должны отвечать потребностям общества. А кому как не исполнительной власти лучше всего известны эти потребности и материально-финансовые возможности их удовлетворения? Помимо этого, органы исполнительной власти обладают мощным аппаратом, способным квалифицированно разработать качественные законы, необходимые обществу и государству» (Стрыгина, 2011. С. 48). Об этом в 2004 г. писал И. Шувалов: «Большинство проектов федеральных законов должно исходить от правительства Российской Федерации. Практика, фактические отношения сегодня зачастую „опережают“ федеральное законодательство. Правительство Российской Федерации, обладая значительными возможностями, способно отслеживать такие процессы» (Шувалов, 2004; цит. по: Шульман, 2013). За последние четыре года правительство инициировало на $\frac{1}{4}$ больше принятых законов, чем депутаты Госдумы и региональные законодательные органы, вместе взятые.

Как видно на рисунке 2, с 2009 г. правительство постоянно лидирует среди инициаторов изменения законодательной среды, и этот разрыв увеличивается. Трактовка этого процесса как негативного, как «постоянную подгонку писаного законодательства под сиюминутную ситуацию»⁷, или как позитивного, как следование мировым трендам, зависит, видимо, от позиции исследователя и часто подвержена «эффекту смещения» (belief-bias, или selection bias, или biasing effect).

Активность региональных законодательных органов существенно ниже, чем правительства, президента и депутатов Госдумы. Кроме того, как показывают данные, она снижается в условиях выборности глав регионов. Так, в 2004–2011 гг., когда выборность была заменена их назначением, региональные законодательные органы стали активнее вносить законодательные инициативы в Госдуму. Возможно, это было

Распределение принятых федеральных законов по инициаторам внесения, 1994–2013 гг., по дате окончательного принятия (ед.)



Рис. 2

⁷ От редакции: Надзаконные акты // Ведомости. 2012. 4 июня.

своеобразной компенсацией ограничения деятельности региональных руководителей. Когда выборы глав регионов были возвращены, активность региональных законодателей в Госдуме упала, и лишь в 2013 г. она достигла уровня пятилетней давности.

Особый интерес представляет изменение вектора законодательной активности президента РФ. В таблице 2 показано соотношение количества принятых Госдумой законов, внесенных президентом, и изданных им президентских указов.

Т а б л и ц а 2

Количество принятых законов, внесенных по инициативе президента РФ, и президентских указов

Год	Федеральные законы, принятые по инициативе президента	Указы президента	Всего законов, принятых по инициативе президента, и президентских указов
1994	0	136	136
1995	0	152	152
1996	22	230	252
1997	25	159	184
1998	24	150	174
1999	22	114	136
2000	24	120	144
2001	40	95	135
2002	34	83	117
2003	29	74	103
2004	27	101	128
2005	26	97	123
2006	26	77	103
2007	36	145	181
2008	42	173	215
2009	50	137	187
2010	66	145	211
2011	62	198	260
2012	45	241	286
2013	29	179	208
Всего	629	2806	3435

С 1994 г. активность президента и его администрации в Госдуме постоянно возрастала, что выразилось в росте числа вносимых законопроектов, принятых затем в качестве законов, а количество прямых президентских указов с конца 1990-х годов последовательно уменьшалось. Но с 2007 г. наметился противоположный тренд: число указов стало быстро возрастать. До 2013 г. этот рост перекрывал даже снижение активности президента в Госдуме, где с 2011 г. 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 его прерогативе, и потому не могут быть заменены соответствующими законами (указы о награждениях, назначениях и т. п.). В то же время относительное увеличение количества президентских указов связано, как правило, с заполнением определенных законо-

дательных лагун, сфер, где не приняты федеральные законы. При этом 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»⁸. Однако абсолютное уменьшение президентских законодательных инициатив при абсолютном росте числа принятых указов свидетельствует о том, что подобной связи (инициирование президентом новых законов вместо «временных» президентских указов) пока не наблюдается.

Что показывает сопоставительный анализ сфер регулирования, на которые направлены принятые законы (Приложение 2)? В целом за период наблюдений около 1/3 принятых российских законов относилось к экономической и финансовой сфере, в два раза меньше законов касается регулирования политики и государственного устройства, примерно столько же законов посвящено принятию и модернизации разного рода кодексов. Остальные законы (в среднем 35%) касаются прочих вопросов регулирования.

Смену интересов законодателя отражает рисунок 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.

Регулирование политической сферы многие годы носило запаздывающий характер. Ранее мы уже обращали внимание на этот факт (Кирдина и др., 2010а). Это отставание становится очевидным при сопоставлении числа законов, принимавшихся для регулирования экономической и политической сфер. В середине 1990-х годов на 1 «политический закон» приходилось почти 4 «экономических». Практика показала, что в условиях недостаточной политической и идеологичес-

Распределение принятых федеральных законов по сферам регулирования, 1994—2013 гг., по дате окончательного принятия (ед.)



Рис. 3

⁸ Энциклопедический словарь «Конституционное право России». Ст. 717.

кой поддержки было сложно реализовать экономические реформы, что углубляло социальную аномию. Можно предположить, что именно в силу отмеченной потребности активизировалась деятельность отечественных законодателей в политической сфере после 2000 г.: уже в 2007 г. число принятых законов сравнялось с экономическими. Однако затем вновь наблюдаются рассогласование между количеством тех и других законов и снижение числа законов, направленных на регулирование политической сферы и государственного устройства. Резкий рост числа последних отмечен лишь в 2013 г., когда вновь, порой в «пожарном порядке», пришлось решать накопившиеся и неурегулированные законодательством политические проблемы.

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

Правительство (если не считать «иные законы») чаще инициирует законы в области экономики и финансов (Приложение 4), хотя охватывает своей законодательной инициативой и другие сферы общественной жизни. При этом если в 1990-е годы более половины вносимых правительством законов относилось к экономико-финансовой сфере, то в последующие годы его инициативы носили более диверсифицированный характер.

Депутаты Госдумы выступают инициаторами как экономических, так и политических законов практически в равной мере, не обходя вниманием и прочие сферы общественной жизни (Приложение 5).

Наряду с президентом, высокую активность при внесении законопроектов по вопросам политики и государственного устройства проявляют региональные законодательные органы (Приложение 6). Если в середине 1990-х годов примерно половина их законодательных инициатив относилась к экономической и финансовой сфере, то затем региональные законодательные органы стали вносить в Госдуму преимущественно «политические» законопроекты: в отдельные годы их доля составляла до 80% законодательных инициатив.

Суды всех уровней (Приложение 7), как правило, вносят законопроекты редко, в основном о принятии различных кодексов.

Для законодательного процесса характерна также *инновационность* вносимых на рассмотрение законов. Речь идет о соотношении новых законов и многочисленных поправок в действующее законодательство. Очевидно, что поправки к законам также носят новаторский характер, изменяя их содержание. В то же время принятие принципиально нового закона в большей мере отражает существенное изменение «правил игры», поскольку в них речь идет о новых явлениях, становящихся объектами законодательного регулирования (Кирдина и др., 2009. С. 14).

Как следует из данных таблицы 3, наиболее часто с инициативой принятия новых законов выступает президент России: среди внесенных им законопроектов более 70% составляют принципиально новые законы. В отдельные годы их доля 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 для обеспечения фундаментальности экономических и политических реформ. Президент Д. А. Медведев, также юрист по образованию, продолжил эту тенденцию.

Конечно, в первые годы существования современных законодательных органов РФ много новых законов предлагали не только президент, но и другие участники законодательного процесса — им всем приходилось буквально заново создавать правовой массив для новой России. Однако в дальнейшем доля новых законов, предложенных всеми участниками, кроме президента, существенно снизилась. Особенно это характерно для депутатов Госдумы. 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 действующее законодательство. Инновационная активность для них менее характерна: доля новых законов, внесенных депутатами

Т а б л и ц а 3

Доля новых федеральных законов в общем числе принятых законов и поправок по инициаторам внесения, по дате окончательного принятия, 1995–2013 гг. (в %)

Год	Президент	Правительство	Депутаты Госдумы	Региональные законодательные органы	Суды	В среднем по году
1995	0	100	89	0	0	93
1996	96	73	50	50	0	69
1997	84	70	25	40	33	62
1998	92	72	45	17	100	63
1999	86	64	36	29	50	53
2000	88	71	14	57	0	57
2001	80	58	22	0	100	46
2002	82	54	22	33	100	48
2003	62	45	13	54	0	39
2004	82	51	16	18	17	36
2005	65	50	5	19	33	31
2006	96	43	9	0	40	30
2007	86	41	16	10	50	30
2008	83	47	13	24	50	36
2009	44	43	11	30	25	29
2010	41	46	6	41	20	30
2011	68	37	10	50	0	33
2012	60	35	3	37	0	30
2013	48	24	6	18	0	19
В среднем	71	46	15	25	36	37

Госдумы, составляет в среднем за период 16%, причем этот показатель снизился с 89% в 1995 г. до 6% в 2013 г.

На втором месте после президента по удельному весу вносимых новых законов в последние годы находится правительство: в среднем за период их доля составляет почти половину. Замыкают «тройку лидеров» обновления законодательства региональные органы, где доля новых законов в среднем за весь период наблюдений составила 25%. Отметим, что для правительства этот показатель монотонно снижался, а для региональных законодательных органов менялся неравномерно.

Довольно часто новые законы предлагают и суды, но в связи с малочисленностью вносимых ими законопроектов (менее трех в среднем за год) говорить о надежной статистической закономерности вряд ли можно.

Для всех основных субъектов законотворческой деятельности не совпадают временные пики в инициировании новых законов. Так, среди законодательных инициатив *президента* доля новых законов была наибольшей в 1996 и 2006 гг. В 1995 г. по президентской инициативе не было принято ни одного нового закона. Внесенные им, они находились в очереди на утверждение депутатами, и лишь в 1996 г. резко возросло число принятых по инициативе президента новых законов. Спад новаций в законотворческой деятельности наблюдался в период президентства Медведева: 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 большинство из них сразу принимали. Это и следствие, и результат интенсивной трансформации структуры и содержания общественных институтов того времени, поскольку сформировалась новая политико-экономическая элита, которая стала выстраивать адекватную институциональную среду. Отметим, что и в 1996 г. по инициативе правительства было принято много новых законов — более 70%. В дальнейшем активность нововведений со стороны правительства снизилась, и в 2013 г. инновационная компонента составила менее $\frac{1}{4}$ 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 последовательно снижался, причем самыми высокими, по сравнению с другими инициаторами, темпами. Это показывает, что депутаты, видимо, выполняют функции «мягкой шлифовки» законодательства, когда вносят поправки и дополнения в федеральные законы. Ведущую роль в создании новых законов играют президент и правительство.

Можно отметить несколько причин наблюдаемого снижения доли новых законов. По мнению Т. Я. Хабриевой, необходимость внесения поправок и постоянного изменения действующего законодательства связана с нормотворческой спешкой: «Торопливость имеет место даже по проектам, где можно работать в плановом режиме» (Глазкова, 2013).

Во многие федеральные законы вносили 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 закона, достаточно ее наличия, чтобы потом постепенно усовершенствовать» (Глазкова, 2013). В более общем плане объяснить снижение доли новых законов можно известным эффектом *path dependence*, или зависимостью от предшествующего развития (рис. 4).

Эффект *path dependence* в российском законодательстве

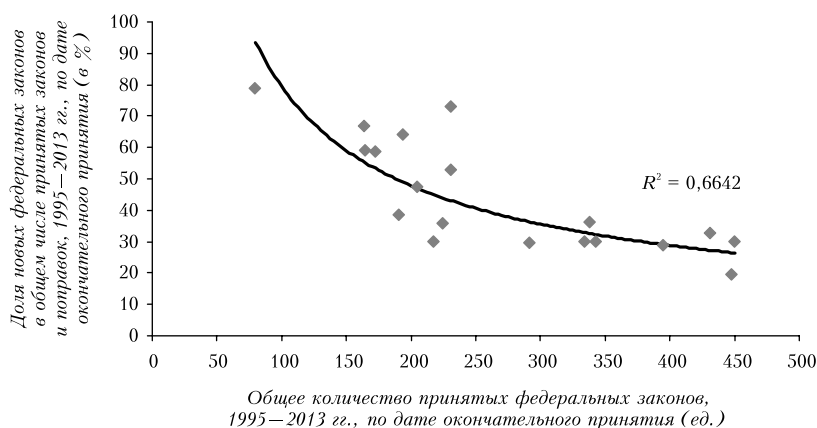


Рис. 4

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

С эффектом *path dependence* связано также наблюдаемое сокращение сроков прохождения законов по стадиям законодательного процесса, что соответствует снижению затрат на согласования при принятии федерального закона. Напомним, что в исследовании использовано два метода оценки сроков принятия законов: в зависимости от года внесения закона («длина очереди») и от года его принятия («скорость рассмотрения»).

Средний срок принятия законов *по году внесения* в Госдуму показывает, сколько дней «в очереди» ждали своего утверждения законопроекты, внесенные в соответствующем году (табл. 4). Так, в 1994 г. внесенные (и принятые рано или поздно) законы ждали своего принятия в среднем 743 дня, в 1995 г. — 585 дней и т. д. В 1994–1995 г. дольше других ждали своего утверждения законы, внесенные президентом (Б. Н. Ельциным): их сроки в 2,5 раза превосходили средний срок прохождения законов в Госдуме в тот период.

Как можно видеть, «длина очереди» постепенно снижалась и в 2013 г. уменьшилась в шесть раз по сравнению с 1994 г. Наиболее существенное уменьшение очереди характерно для законов, вносимых

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

Год	В среднем за год	Президент	Правительство	Депутаты Госдумы	Региональные законодательные органы	Суды
1994	743	1896	802	433	0	0
1995	585	724	526	564	790	801
1996	357	404	269	472	326	411
1997	461	332	493	496	407	456
1998	359	506	316	372	306	249
1999	360	329	331	372	497	504
2000	376	275	244	429	759	557
2001	384	181	359	484	544	328
2002	261	172	227	305	509	1126
2003	331	138	302	387	534	520
2004	269	136	196	269	557	177
2005	328	89	282	360	570	260
2006	258	189	208	294	290	419
2007	249	109	200	308	275	300
2008	230	81	173	290	301	350
2009	226	98	199	284	245	329
2010	189	98	176	202	361	321
2011	187	94	172	239	351	263
2012	182	128	160	225	250	271
2013	125	87	124	121	186	323
В среднем за период	270	189	233	315	376	379

президентом: для них ее «длина» сократилась более чем в 20 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 Госдуме (табл. 5). Здесь рассчитаны средние сроки прохождения закона в Госдуме по году внесения. Полученная величина означает, сколько времени уходило в среднем на рассмотрение законопроектов в Госдуме 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 законопроекта, внесенного 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 предыдущем, так и в данном году) составил 330 дней. В 1996 г. срок, независимо от времени внесения закона, составлял 201 день и т. д.

Видно, что «скорость рассмотрения» снижалась медленнее, чем «длина очереди»: с 1995 по 2013 г. она сократилась с 330 до 256 дней, или менее чем на 30%. И хотя в целом изменения не так выражены, общая картина получается сходной. Наилучшие показатели характерны для законов, вносимых президентом, — 118 дней при среднем

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

Год	В среднем за год	Президент	Правительство	Депутаты Госдумы	Региональные законодательные органы	Суды
1994	0	0	0	0	0	0
1995	330	0	285	355	0	0
1996	201	175	190	214	424	0
1997	282	210	238	418	262	422
1998	316	262	281	358	475	207
1999	308	263	247	401	250	342
2000	356	326	337	333	558	504
2001	432	535	370	408	572	410
2002	324	272	237	418	484	819
2003	326	238	307	344	561	0
2004	323	227	313	337	459	262
2005	306	193	389	236	373	663
2006	259	73	205	247	583	341
2007	228	145	190	243	292	214
2008	234	118	170	307	293	406
2009	223	97	205	252	323	254
2010	216	120	158	295	293	292
2011	265	93	207	382	410	451
2012	229	123	208	317	300	290
2013	256	118	213	328	392	320
В среднем за период	270	189	232	316	376	379

значении 256 дней для всех субъектов законодательных инициатив, а самые долгие сроки рассмотрения характерны для законопроектов, вносимых судами и региональными законодательными органами (в три раза выше, чем, например, президентские).

В целом, 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 помощью базы данных атрибутики законов РФ LAWSTREAM.RU мониторинг деятельности законодательных органов в России показывает, что в плотной законодательной среде, где создаются «социальные технологии» общественной жизни, наблюдаются эффекты, характерные как для массового производства, так и для сферы высоких технологий, или экономики знаний. Действительно, в политическом процессе принятия федеральных законов действуют, как мы выявили, эффекты возрастающей отдачи и зависимости от предшествующего развития (*path dependence*).

Положительным следствием формирующихся в этом случае законодательных рутин становится рост результативности депутатов, которые в силу эффектов обучения, создания формальных организационных структур и неформальных сетей взаимодействия принимают

Эффект возрастающей отдачи в российском законодательстве

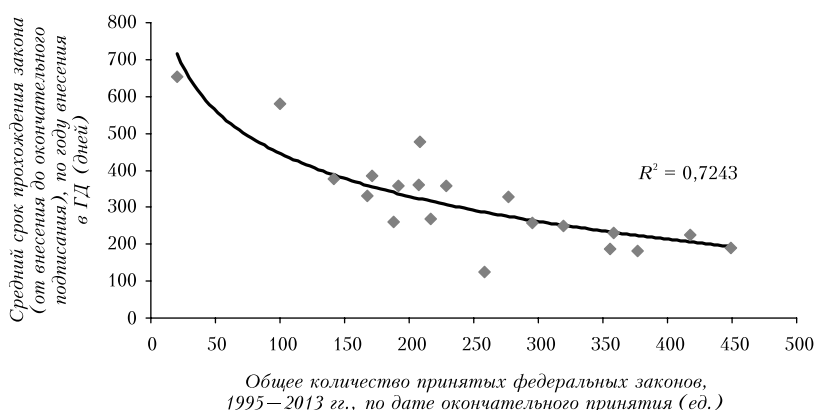


Рис. 5

при меньших временных издержках все больше необходимых законов и поправок к ним.

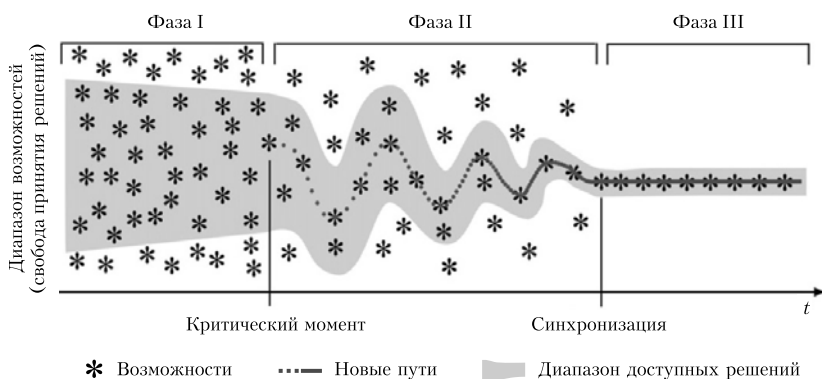
Однако насколько справедливо заимствованное из экономики понимание эффективности политической деятельности как быстрого и дешевого «производства»? Не противоречит ли это природе государственной власти, как указывает Е. Шульман (2013)? Действительно, сокращение сроков рассмотрения законов ограничивает возможность их широкого публичного обсуждения. Но чем шире круг участников публичных дискуссий (что требует больше времени), тем больше интересов можно учесть в законе, что повысит его качество. Поэтому улучшение показателей рассматриваемой политической деятельности ряд наблюдателей определяют как «отрицательную законодательную эволюцию в России»⁹.

Специалисты предупреждают и о других возможных негативных результатах, к которым могут приводить эффекты возрастающей отдачи и *path dependence*. 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 становится неэргодическим и гибкость решений снижается. Это в итоге может приводить к неэффективным результатам (Arthur, 1989; 1994; David, 2001; Pierson, 2004; Koch et al., 2009) и сужать границы последующего выбора. Возможные проблемы представлены на рисунке 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, см.: Voeker, 1988), которые в дальнейшем сужают выбор и диапазон доступных решений (что отражает затененный участок). Со временем пространство возможностей сужается еще больше. За счет включения самоусиливающих механизмов и обратной связи система

⁹ От редакции: Надзаконные акты // Ведомости. 2012. 4 июня.

Формирование колеи *path dependence*



Источник: Sydow et al., 2009 (цит. по: Koch et al., 2009. P. 70).

Рис. 6

(порой бессознательно) достигает критического момента, за которым следует переход к фазе 2. Здесь в уже заданном диапазоне воспроизводится множество решений, приобретающих стабильный характер. При этом по-прежнему сохраняется пространство выбора (звездочки за пределами затененного участка). Однако с переходом к фазе 3 эти возможности блокируются (пропадают), и доминантный тип решений приобретает детерминированный характер. Эффект *path dependence*, таким образом, может приводить к жесткому «предсказуемому» выбору потенциально неэффективной возможности. При этом выйти за пределы такого решения практически нереально.

Мы не обсуждаем содержание и результативность принимаемых решений, а также технологии их принятия в условиях эффектов возрастающей отдачи и *path dependence* в законодательной сфере России. Мы отмечаем важнейшую функцию политических решений, в известном смысле не зависящую от их качества: решения (в нашем случае законы) уменьшают сложность и неопределенность в сфере, где их принимают, предлагая «краткие описания вместо длинных» (Anderson et al., 1999). С этой точки зрения создание субъектами законодательного процесса правового массива законов при уменьшении издержек следует расценивать положительно. «Возрастающая отдача» законодательной российской власти позволяет постоянно увеличивать плотность национальной институциональной среды, закрывая как старые, так и вновь возникающие пробелы в отечественном законодательстве. Тем не менее отмеченные выше негативные эффекты также следует принимать во внимание.

* * *

Дж. Бьюкенен писал, что «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 отдача повышается и для самих законодате-

лей. В силу известных эффектов обучения, создания сетевых структур внутри законодательного сообщества, уменьшения разнонаправленности 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 принятых ранее законов;

— формирование устойчивых тенденций в разделении труда между инициаторами принятия законов:

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

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

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

г) суды в основном инициируют принятие кодексов или политических законов;

д) депутаты Государственной думы РФ относительно равномерно охватывают сферы, подлежащие законодательному регулированию.

Эффект возрастающей отдачи выражается в снижении удельных (транзакционных) издержек при рассмотрении возрастающего числа федеральных законов. За период с 1994 по 2013 г. «длина очереди», в которой законы ждут своего рассмотрения, сократилась в шесть раз, а «скорость рассмотрения» каждого закона — почти на $\frac{1}{3}$. При этом среднее число принимаемых депутатами за год законов в 2010—2013 гг. по сравнению с серединой 1990-х годов увеличилось в 2,5 раза. Для законопроектов, вносимых президентом, эффект возрастающей отдачи проявляется наиболее сильно: «длина очереди» на принятие внесенных им законов сократилась почти в 22 раза, а «скорость рассмотрения» — в 1,5 раза.

Проведенные исследования показывают, что применение категорий *path dependence* и возрастающей отдачи при анализе политической сферы, а именно ее законодательного сегмента, несмотря на отмеченные дискуссионные моменты, может быть полезно. В дальнейшем мы предполагаем продолжить мониторинг законодательного процесса общероссийского уровня на основе постоянно пополняемой базы данных атрибутики федеральных законов LAWSTREAM.RU, а также проводить межстрановые сопоставления.

Приложение 1

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

Год	Президент	Правительство	Депутаты Госдумы	Региональные законодательные органы	Суды	Итого
1994	0	0	0	0	0	0
1995	0	5	9	0	0	14
1996	22	62	44	2	0	130
1997	25	73	20	10	6	134
1998	24	75	69	6	3	177
1999	22	92	88	14	2	218
2000	24	88	42	14	1	169
2001	40	69	73	10	2	194
2002	34	87	65	9	4	199
2003	29	91	53	13	0	186
2004	27	73	96	17	6	219
2005	26	76	84	21	3	210
2006	26	109	110	34	5	284
2007	36	93	139	67	4	339
2008	42	124	126	38	8	338
2009	50	139	153	43	4	389
2010	66	175	162	42	5	450
2011	62	192	146	26	5	431
2012	45	184	81	19	5	334
2013	29	251	126	39	3	448
Итого	629	2058	1686	424	66	4863

Приложение 2

Распределение принятых федеральных законов*(по сферам регулирования, целые числа, по дате окончательного принятия)*

Год	Экономика и финансы	Политика и государственное устройство	Кодексы	Иные законы	Итого
1994	25	6	6	43	80
1995	79	29	21	102	231
1996	52	12	21	79	164
1997	61	13	22	69	165
1998	85	15	11	83	194
1999	115	23	21	72	231
2000	63	25	11	74	173
2001	79	24	33	69	205
2002	65	32	25	83	205
2003	85	29	31	46	191
2004	77	34	54	60	225
2005	76	40	48	54	218
2006	97	51	58	86	292
2007	103	101	54	85	343
2008	102	73	45	118	338
2009	109	82	86	118	395
2010	151	82	64	153	450
2011	115	77	77	162	431
2012	62	48	69	155	334
2013	129	78	83	158	448
В среднем	87	44	42	93	266

Структура законов. Инициатор внесения — президент
(в %, по дате внесения)

Год	Экономика и финансы	Политика и государственное устройство	Кодексы	Иные законы
1994	0	0	0	100
1995	0	0	0	100
1996	4	0	7	89
1997	0	3	6	91
1998	0	13	0	88
1999	4	4	0	91
2000	4	27	0	69
2001	15	15	15	56
2002	10	16	10	65
2003	4	15	8	73
2004	4	26	0	70
2005	9	26	4	61
2006	9	24	6	61
2007	15	6	0	79
2008	0	26	0	74
2009	6	49	13	32
2010	12	28	18	43
2011	5	18	11	67
2012	0	26	11	63
2013	14	19	10	57

Структура законов. Инициатор внесения — правительство
(в %, по дате внесения)

Год	Экономика и финансы	Политика и государственное устройство	Кодексы	Иные законы
1994	33	0	0	67
1995	40	2	7	50
1996	34	1	7	58
1997	44	1	4	51
1998	41	6	5	48
1999	60	3	2	35
2000	54	0	5	41
2001	48	1	11	40
2002	52	3	7	38
2003	53	6	17	25
2004	44	5	22	29
2005	41	5	21	33
2006	33	6	20	41
2007	47	8	12	33
2008	33	4	15	48
2009	35	6	18	41
2010	35	7	12	48
2011	30	7	18	46
2012	29	7	19	45
2013	34	16	16	35

Структура законов. Инициатор внесения — депутаты Госдумы
(в %, по дате внесения)

Год	Экономика и финансы	Политика и государственное устройство	Кодексы	Иные законы
1994	63	25	13	0
1995	50	5	0	45
1996	49	16	16	19
1997	53	13	16	18
1998	61	10	11	17
1999	54	18	12	16
2000	38	13	23	25
2001	46	17	17	20
2002	43	15	25	17
2003	33	21	31	15
2004	50	7	36	8
2005	34	23	22	21
2006	43	18	22	17
2007	38	20	25	18
2008	44	17	16	23
2009	35	12	23	29
2010	44	22	15	19
2011	29	23	16	32
2012	22	21	21	36
2013	32	14	24	30

Структура законов. Инициатор внесения — региональные законодательные органы
(в %, по дате внесения)

Год	Экономика и финансы	Политика и государственное устройство	Кодексы	Иные законы
1994	0	0	0	0
1995	75	0	25	0
1996	57	0	43	0
1997	56	0	33	11
1998	40	20	10	30
1999	29	29	19	24
2000	45	18	18	18
2001	11	78	0	11
2002	18	36	27	18
2003	6	35	35	24
2004	11	30	52	7
2005	7	59	31	3
2006	6	77	15	2
2007	2	84	9	5
2008	13	58	16	13
2009	3	54	26	18
2010	11	70	11	8
2011	0	57	21	21
2012	14	48	24	14
2013	14	36	21	29

Структура законов. Инициатор внесения — суды
(в %, по дате внесения)

Год	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
2013	0	0	100	0

Список литературы

- Глазкова Л.* (2013). Закон — не вакцина, а масштабная мера социальной реакции / Интервью с директором Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, акад. Т. Хабриевой // Российская Федерация сегодня. № 1. С. 21–23. [Glazkova L. (2013). The Law Is not a Vaccine but a Large-scale Measure of Social Reaction // Rossiyskaya Federatsiya Segodnya. No 1. P. 21–23.]
- Бьюкенен Дж.* (1997). Границы свободы (между анархией и Левиафаном) // Бьюкенен Дж. Сочинения. М.: Таурус Альфа. [Buchanan J. (1997). The Limits of Liberty: Between Anarchy and Leviathan. Moscow: Taurus Alfa.]
- Кирдина С. Г., Рубинштейн А. А., Толмачева И. В.* (2009). База данных LAWSTREAM.RU: количественные оценки институциональных изменений: Научный доклад. М.: Институт экономики РАН. [Kirdina S. G., Rubinstein A. A., Tolmacheva I. V. (2009). Database LAWSTREAM.RU: Quantitative Assessment of Institutional Change. Moscow: Institute of Economics, RAS.]
- Кирдина С., Кирилук И., Рубинштейн А., Толмачева И.* (2010а). Российская модель институциональных изменений: опыт эмпирико-статистического исследования // Вопросы экономики. № 11. С. 97–114. [Kirdina S., Kirilyuk I., Rubinstein A., Tolmacheva I. (2010a). Russian Model of Institutional Change: Empirical-Statistical Research // Voprosy Ekonomiki. No 11. P. 97–114.]
- Кирдина С. Г., Рубинштейн А. А., Толмачева И. В.* (2010б). Некоторые количественные оценки институциональных изменений: опыт исследования российского законодательства // TERRA ECONOMICUS. Т. 8, № 3. С. 8–22. [Kirdina S. G., Rubinstein A. A., Tolmacheva I. V. (2010b). Some Quantitative Assessment of Institutional Change: The Case of the Russian Legislation Study // TERRA ECONOMICUS. Vol. 8, No 3. P. 8–22.]

- Кирдина С. Г., Рубинштейн А. А.* (2013). Возрастающая отдача российской власти (на основе анализа законодательного процесса 1994–2012 гг.) // Феномен возрастающей отдачи в экономике и политике: Сб. науч. трудов / Под ред. С. Г. Кирдиной, В. И. Маевского. СПб.: Алетейя. С. 131–167. [Kirdina S. G., Rubinstein A. A. (2013). Increasing Returns of Russian Power (Analysis of the Legislative Process, 1994–2012) // Phenomenon of Increasing Returns in Economy and Politics / S. G. Kirdina, V. I. Mayevsky (eds.). St. Petersburg: Aletheia. P. 131–167.]
- Кирдина С. Г., Шаталова Т. Ю.* (2013). Возрастающая отдача в современной экономической литературе: контент-анализ российских и зарубежных источников // Феномен возрастающей отдачи в экономике и политике: Сб. науч. трудов / Под ред. С. Г. Кирдиной, В. И. Маевского. СПб.: Алетейя. С. 18–54. [Kirdina S. G., Shatalova T. Yu. (2013). Increasing Returns in the Modern Economic Literature: Content Analysis of Russian and Foreign Sources // Phenomenon of Increasing Returns in Economy and Politics / S. G. Kirdina, V. I. Mayevsky (eds.). St. Petersburg: Aletheia. P. 18–54.]
- Малько А. В.* (2002). Теория государства и права в вопросах и ответах. Учебно-методическое пособие. 4-е изд. М.: Юристъ. [Malko A. V. (2002). Theory of State and Law in Questions and Answers. 4th ed. Moscow: Yurist.]
- Никифоров М. В.* (2012). Субъекты административного нормотворчества. Н.-Новгород: Нижегородская правовая академия. [Nikiforov M. V. (2012). Subjects of Administrative Rulemaking. Nizhny Novgorod: Nizhegorodskaya Pravovaya Akademiya.]
- Крашенинников П. В.* (ред.) (2012). Постатейный комментарий к Гражданскому процессуальному кодексу Российской Федерации (2012). М.: Статут. [Krashennnikov P. V. (ed.) (2012). Commentaries to the Civil Procedure Code of the Russian Federation. Moscow: Statut.]
- Ремингтон Т.* (2004). Демократизация, разделение властей и объем государственных полномочий в России // Сравнительное конституционное обозрение. № 4. С. 26–40. [Remington T. (2004). Democratization, the Separation of Powers and the Scope of Government Authority in Russia // Sravnitelnoe Konstitutsionnoe Obozrenie. No 4. P. 26–40.]
- Ремингтон Т.* (2005). Поддержка Президента в российской Государственной Думе // Сравнительное конституционное обозрение. № 3. С. 18–32. [Remington T. (2005). Support for the President by the Russian State Duma // Sravnitelnoe Konstitutsionnoe Obozrenie. No 3. P. 18–32.]
- Страшун Е. Г.* (ред.) (2009). Конституционное (государственное) право зарубежных стран. В 2-х томах. Т. 2. Москва: БЕК. [Strashun E. G. (ed.) (2009). Constitutional (State) Law of Foreign Countries. In 2 vols. Vol. 2. Moscow: BEK.]
- Стрыгина И. А.* (2011). Участие Правительства РФ в законодательском процессе как актуальная тема отрасли Конституционного права // Актуальные проблемы права: материалы междунар. науч. конф. М.: Ваш полиграфический партнер. [Strygina I. A. (2011). Participation of the Government of the Russian Federation in the Legislative Process as a Vital Topic of the Constitutional Law Branch // Actual Problems of Law: Proceedings of the International scientific conference. Moscow: Vash Poligraficheskiy Partner.]
- Шувалов И. И.* (2004). Правительство РФ в законодательском процессе. М.: Норма. [Shuvalov I. I. (2004). The Government of the Russian Federation in the Legislative Process. Moscow: Norma.]
- Шульман Е.* (2013). Как починить взбесившийся принтер // Ведомости. 5 июля. [Schulman E. (2013). How to Fix a Rabid Printer // Vedomosti. July 5.]
- Anderson P., Cachon G. P., Zipkin P. H.* (1999). Complexity Theory and Organization Science // Organization Science. Vol. 10, No 3. P. 216–232.
- Arthur B. W.* (1989). Competing Technologies, Increasing Returns, and Lock-in by Historical Events // The Economic Journal. Vol. 99, No 394. P. 116–132.
- Arthur B. W.* (1994). Increasing Returns and Path Dependency in the Economy. Ann Arbor: University of Michigan Press.

- Boeker W.* (1988). Organizational Origins: Entrepreneurial and Environmental Imprinting at the Time of Founding // *Ecological Models of Organizations* / G. Carroll (ed.). Cambridge, MA: Ballinger.
- David P. A.* (1985). Clio and the Economics of QWERTY // *American Economic Review*. Vol. 75, No 2. P. 332–337.
- David P. A.* (1986). Understanding the Economics of QWERTY: The Necessity of History // *Economic History and the Modern Economist* / W. N. Parker (ed.). Oxford: Basil Blackwell.
- David P. A.* (2001). Path Dependence, Its Critics and the Quest for “Historical Economics” // *Evolution and Path Dependence in Economic Ideas: Past and Present* / P. Garrouste (ed.). Cheltenham, UK; Northampton, USA: Edgar Elgar. P. 15–40.
- Koch J., Eisend M., Petermann A.* (2009). Path Dependence in Decision-making Processes: Exploring the Impact of Complexity under Increasing Returns // *Business Research*. Vol. 2, No 1. P. 67–84.
- Mahoney J.* (2000). Path Dependence in Historical Sociology // *Theory and Society*. Vol. 29, No 4. P. 507–648.
- Marshall A.* (1890). *Principles of Economics*. Vol. 1. L.: Macmillan.
- Pierson P.* (2000). Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics // *American Political Science Review*. Vol. 94, No 2. P. 251–267.
- Pierson P.* (2004). *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton: Princeton University Press.
- Sydow J., Schreyögg G., Koch J.* (2005). *Organizational Paths: Path Dependency and Beyond* / Paper presented at the 21st EGOS Colloquium, Berlin, Germany.
- Sydow J., Schreyögg G., Koch J.* (2009). Organizational Path Dependence: Opening the Black Box // *Academy of Management Review*. Vol. 34, No 4. P. 689–709.
- Thambisetty S.* (2009). Increasing Returns in the Patent System: Institutional Sources and Consequences for Law // *LSE Law, Society and Economy Working Papers*. No 7/2009.

The Effects of Path Dependence and Economy of Scale in Russian Legislation

Svetlana Kirdina, Alexander Rubinstein*

Authors affiliation: Institute of Economics, RAS (Moscow, Russia).

*Corresponding author, email: kirdina@bk.ru.

The paper presents the results of the regular monitoring of 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' (open access www.inecon.ru & www.kirdina.ru) is used. The database is formed on the basis of two open sources: the official website of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation and the online version of the legal system 'ConsultantPlus'. It covers the period from 1994 to 2014. The average term from initiating a bill to its enactment, the type of activities that laws regulate, the structure of actors who initiated 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.

Keywords: path dependence, increasing returns, legislative process, Russia.

JEL: B52, C49, K40, Y10.