

*С. КИРДИНА,
доктор социологических наук,
завсектором ИЭ РАН,*

*И. КИРИЛЮК,
эксперт
Центра проблем стратегических ядерных сил Академии военных наук,*

*А. РУБИНШТЕЙН,
кандидат экономических наук,
старший научный сотрудник ИЭ РАН,*

*И. ТОЛМАЧЕВА,
аспирант ИЭ РАН*

РОССИЙСКАЯ МОДЕЛЬ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫХ ИЗМЕНЕНИЙ: ОПЫТ ЭМПИРИКО-СТАТИСТИЧЕСКОГО ИССЛЕДОВАНИЯ*

Действующие модели институциональных изменений неоднократно описаны на логическом и вербальном уровнях. Что касается количественных оценок, то они зачастую отражают обобщенное мнение экспертов. Поэтому для такого рода разработок характерна недостаточная эмпирическая база институциональных исследований¹ и статистических

* Работа выполнена при финансовой поддержке РФФИ, грант № 06-06-80031 и РГНФ, грант 08-03-00006а.

¹ Клейнер Г. Б. Эволюция институциональных систем. М.: Наука, 2004. С. 9; Фролов Д. П. Эволюционная перспектива институциональной экономики России. Волгоград: Изд-во ВолГУ, 2008. С. 69.

расчетов. Если в целом в экономической науке за последние десятилетия произошел «эмпирический поворот», то есть в общем объеме публикаций ведущих экономических журналов относительно и абсолютно растет число прикладных работ², то в области анализа институциональных изменений, в том числе в России, *эмпирико-статистических исследований* пока немного.

Институциональные изменения и законодательный процесс

Процесс институциональных изменений, следуя Д. Норту, можно понимать как изменение формальных и неформальных правил, норм и принуждений, составляющих институциональную среду общества³. Каковы роль и соотношение формальных и неформальных правил в этом процессе?

С одной стороны, как отмечает Норт, неформальные ограничения выступают «продолжением, развитием и конкретизацией формальных правил и хорошо способны к выживанию благодаря тому, что составляют часть привычного поведения людей»⁴. При этом «неформальные ограничения меняются иными темпами, нежели формальные правила»⁵, поэтому процесс конкретизации в них установленных формально правил более длительный. В

² Либман А. М. Экономическая теория и социальные науки об экономике: некоторые направления развития (научный доклад). М.: ИЭ РАН, 2007. С. 10.

³ В подходе Норты мы разделяем рассмотрение институтов как целостной конструкции, включающей как формальные (конституции, общее право, инструкции) и неформальные (соглашения, нормы и кодексы поведения) ограничения на человеческие действия, так и принуждение к их исполнению (см.: *North D. C. Five Propositions about Institutional Change // Econ WPA. Economic History. 1993. No 9309001*). С этой точки зрения бытующее разделение институтов на «формальные» и «неформальные» представляется поверхностным.

⁴ Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / Пер. с англ. А. Н. Нестеренко. Предисл. и науч. ред. Б. З. Мильнера. М.: Фонд экономической книги «Начала», 1997. С. 108.

⁵ Там же. С. 113.

силу этого динамика неформальных ограничений, возникающих в более глубоких социальных слоях, гораздо сильнее подвержена инерции.

С другой стороны, неформальные правила повседневной жизни, постепенно меняясь и шлифуясь в ходе социальных практик, подготавливают почву для последующих формальных изменений. Таким образом, именно формальные правила призваны закреплять на общественном уровне полезные рутины, доказавшие свою целесообразность. Кроме того, они легализуют процедуры, необходимые для развития и обновления социальных, экономических и политических отношений, поскольку формируют единую легитимную платформу взаимодействия участников, включенных в эти процессы.

Исходя из такой диалектики соотношения формальных и неформальных ограничений, можно согласиться с тем, что изменение формальных правил выступает «ведущим звеном» институционального развития. В них выражается наиболее динамичная и заметная часть инкрементального⁶ по своей природе процесса институциональных изменений. В связи с этим при изучении процесса институциональных изменений, в том числе в современной России, вполне оправданно сконцентрироваться на анализе формальных правил.

Как известно, основу комплекса формальных правил того или иного общества образует национальное законодательство. Это определило наш выбор *законодательного процесса в качестве основного репрезентанта институциональных изменений*⁷. В данном случае мы следуем общепринятому подходу. Так, в классификации Всемирного банка, разработанной для

⁶ Там же. С. 115.

⁷ За пределами анализа в данном случае остается правоприменительная практика, в которой происходят апробирование и «жизнь» правовых норм. Этому посвящены специальные исследования (см., например: *Вопленко Н. Н., Рожнов А. П. Правоприменительная практика: понятие, основные черты и функции.* Волгоград: Изд-во ВолГУ, 2004; *Рожнов А. П. Конкретизация правовых норм как содержание юридической практики // Вестник Волгоградского государственного университета, Сер. 5: Политика. Социология. Право. Вып. 2. Волгоград: Изд-во ВолГУ, 1999, и др.).*

сопоставления прогресса в области институциональных изменений (в странах с переходной экономикой), на первое место также поставлены законодательство и институты в экономической сфере (наряду с приватизацией, состоянием банковского сектора и ролью правительства)⁸.

В отличие от содержательного анализа законотворческой практики, проводимого законодательными структурами⁹ или правоведами¹⁰, в нашем исследовании речь идет преимущественно о количественных характеристиках изменения как институциональной среды, так и модели институциональных преобразований. Формирование национального законодательства, отражающее процесс институциональных изменений, происходит в результате деятельности высших органов представительной и исполнительной ветвей государственной власти. Именно они обладают правом законодательной инициативы и участвуют в процессе принятия законов.

Институциональная среда, прежде всего ее формальная подсистема, характеризуется иерархической структурой. Так, Норт пишет, что формальные правила «связаны друг с другом иерархическими зависимостями, где изменение каждого уровня иерархии требует больших затрат, чем изменение предыдущего уровня»¹¹. Иерархический порядок взаимодействия формальных правил определяется тем, что некоторые из них более значимые и крупные, другие представляют их составные части, конкретизирующие отдельные стороны явления или процесса, регулируемого формальными правилами более высокого

⁸ См.: Развитие российского финансового рынка и новые инструменты привлечения инвестиций / Р. Энгов, А. Радыгин, В. Мау и др. М.: ИЭПП, 2007.

⁹ С 2004 г. Совет Федерации Федерального Собрания РФ регулярно публикует и размещает в Интернете «Доклады о состоянии законодательства в Российской Федерации» для мониторинга правового обеспечения внутренней и внешней политики государства. В докладах отражаются базовые тенденции в развитии российского законодательства (www.council.gov.ru/print/lawmaking/report/2006/24/index.html).

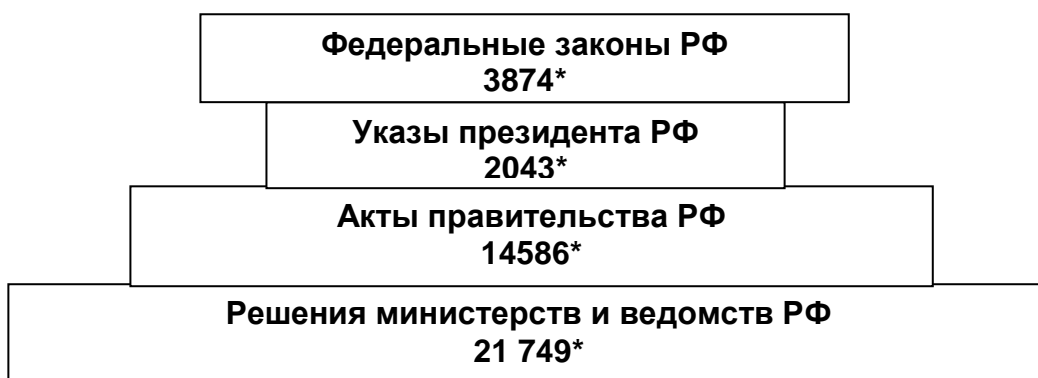
¹⁰ Актуальные проблемы государственного строительства. Вып. 2 // Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. 2002.

¹¹ Норт Д. Указ. соч. С. 108.

уровня. С этой точки зрения, самыми важными в макроэкономическом и социальном отношении представляются изменения, которые фиксируются на высшем уровне законодательной деятельности.

Иерархия законодательства современной России схематически показана на рисунке 1. Можно видеть, что соподчиненность формальных правил (правовых документов, принимаемых на каждом уровне) соответствует иерархии системы государственной власти в Российской Федерации.

**Иерархия формальных правил (правовых документов)
в современной России**



* Указано количество документов за 1994–2009 гг., по данным справочной правовой системы «КонсультантПлюс». При подсчете указов президента не учитывались их многочисленные редакции.

Рис. 1

На вершине «пирамиды» находятся федеральные законы, принимаемые исключительно 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 виде основных принципов

регулирования, основ законодательства или кодекса¹². Это акты высшей юридической силы.

Историческая практика свидетельствует, что в нашем государстве принятие важнейших политических и экономических решений не часто было оформлено правовыми актами высшего уровня. Как в дореволюционную, так и в советскую эпохи количество законов по сравнению с иными документами, прежде всего указами, невелико. Например, в советский период доминировали следующие формы законодательных актов: указы Президиума Верховного Совета СССР (продолжал активно их принимать вплоть до 1993 г.); постановления ЦК КПСС, в том числе совместные с правительством и/или профсоюзами¹³. Общее количество принятых в СССР (России) законов в разные периоды представлено в таблице 1.

Таблица 1

Законотворчество российского парламента, 1937–2009 гг.

Период	Количество принятых законов
Сталинский период, ноябрь 1937 – март 1954 г.	120
Постсталинский период, март 1954 – июнь 1966 г.	174
Период правления Горбачева, Верховный Совет СССР, июнь 1989 – июль 1991 г.	112
Верховный Совет РСФСР, июнь 1990 – июль 1993 г.	222
Государственная дума РФ 1-го созыва, январь 1994 – декабрь 1995 г.	464
Государственная дума РФ 2-го созыва, январь 1996 – декабрь 1999 г.	1036
Государственная дума РФ 3-го созыва, январь 2000 – июль 2003 г.	723
июль 2003 – декабрь 2003 г.	102

¹² Энциклопедический словарь «Конституционное право России», ст. 738 (<http://slovari.yandex.ru/dict/constitution/article/art/cons-738.htm>).

¹³ Ремингтон Т. Демократизация, разделение властей и объем государственных полномочий в России // Сравнительное конституционное обозрение. 2004. № 4 (49). С. 28.

Государственная дума РФ 4-го созыва,
январь 2004 – декабрь 2007 г.

1076

Государственная дума РФ 5-го созыва,
январь 2008 – декабрь 2009 г.

743

Рассчитано по: Ремингтон Т. Указ. соч. С. 32 (данные до 2003 г.); справочная правовая система «КонсультантПлюс». <http://base.consultant.ru> (данные за 2003–2009 гг.).

Как можно видеть, в СССР принималось очень мало законов, даже во времена так называемой «оттепели» (в 1960-е годы), – менее 15 законов ежегодно (для сравнения: в России в 2009 г. было принято 403 закона!).

На следующем уровне иерархии находятся указы президента Российской Федерации. Они включают решения нормативного и индивидуального характера, принимаемые главой государства в пределах его компетенции по наиболее важным вопросам. При этом указы, восполняющие законодательные пробелы, действуют вплоть до принятия соответствующих федеральных законов: предполагается, что в дальнейшем президент обязан внести в Государственную думу соответствующий проект закона¹⁴.

Следующий уровень иерархии правовых решений составляют акты правительства Российской Федерации. Они отражают решения, принимаемые им в пределах 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, а акты по оперативным и другим текущим вопросам – в форме распоряжений. Они не должны противоречить законодательным актам, стоящим выше актов правительства в иерархии системы законодательства¹⁵.

Наконец, законодательную институциональную среду формируют также решения министерств и ведомств. Это нормативные правовые акты (приказы,

¹⁴ Энциклопедический словарь «Конституционное право России», ст. 717 (<http://slovari.yandex.ru/dict/constitution/article/art/cons-717.htm>).

¹⁵ Энциклопедический словарь «Конституционное право России», ст. 017 (<http://slovari.yandex.ru/dict/constitution/article/art/cons-017.htm>).

инструкции и др.), принимаемые для реализации своих полномочий¹⁶. Данные документы находятся на более низком уровне иерархии, чем акты правительства и тем более указы президента и федеральные законы.

Документы высшей юридической силы – федеральные и федеральные конституционные законы – составляют в среднем 9% от принимаемых в стране правовых актов. В отдельные годы их доля колебалась от 6 до 18% (см. Приложение 1). Полагаем, что значимость их относительной величины, как и многочисленность федеральных законов (в среднем принимается 200–300 законов в год), позволяет использовать статистику «вершины законодательного айсберга» для анализа количественных изменений во всей законодательной институциональной среде страны. В силу иерархического характера институционального пространства, в котором формальные правила верхнего уровня выступают основаниями для дальнейшей конкретизации отдельных процессов на нижних уровнях, динамическую информацию высшего уровня (то есть федеральных законов) также можно использовать для оценки институциональных изменений в целом.

Важной характеристикой институциональной среды (помимо иерархического характера) выступает ее *плотность*. Показателем плотности, или институциональной насыщенности среды, может служить субъективное ощущение индивидами достаточной степени регуляции отношений в сфере их деятельности¹⁷. В свою очередь, объективными показателями плотности институциональной среды выступают количество необходимых формальных правил – в нашем случае законов, а также их структура. Количество законов косвенно свидетельствует о наборе необходимых процедур, регулирующих

¹⁶ Первое эмпирико-статистическое исследование данного сегмента формальной составляющей институциональной среды в современной России см. в: Павлов П. Н. Характеристика нормотворческой деятельности федеральных органов исполнительной власти в России в 1996–2001 гг. М.: ИЭ РАН, 2010.

¹⁷ Клейнер Г. Б. Указ. соч. С. 45; Василенко Н. В. Институциональная среда организаций: характеристики и уровни регулирования // Проблемы современной экономики. 2008. № 3 (27).

взаимодействия субъектов. Структура законов характеризует сферы правового и нормативного регулирования разнообразных сторон общественной деятельности – экономической, политической и др.

Применительно к России 1990-х годов исследователи говорили об «институциональной недостаточности»¹⁸, выражающейся в дефиците необходимых формальных правил, что привело к распространению неформальных норм, выражающих, как правило, локальные интересы. Это связано с тем, что недостаточное развитие формальных (законодательно закрепленных) норм компенсируется выработкой неформальных правил, которые «заполняют» институциональные пустоты, как правило, отражая интересы групп, имеющих сравнительное силовое преимущество. В подобных условиях регулирующая роль государства характеризуется структурной недостаточностью, ей присуща «институциональная слабость». Это означает, что государство не в состоянии контролировать свою территорию, гарантировать безопасность своим гражданам, поддерживать господство закона, обеспечивать защиту прав человека, эффективное управление, экономическое развитие и производство общественных благ.

Недостаточная плотность институциональной среды усиливает неполноту экономических и политических отношений. Каждая сторона экономического или политического контракта трактует неурегулированные ситуации в свою пользу. Неформальные договоренности, достигнутые в условиях недостаточной доверительности, могут быть нарушены при изменении обстоятельств, меняющих распределение издержек и выгод между партнерами.

В свою очередь, достаточность формальных правил и необходимая плотность институциональной среды создают условия для верховенства права, к основным критериям которого относятся: прозрачность, относительная стабильность, отсутствие обратной силы законов, открытость, ясность и универсальность законотворческих правил и процедур, доступность и

¹⁸ Тамбовцев В. Л. Теоретические вопросы институционального проектирования // Вопросы экономики. 1997. № 3.

независимость функционирования судебной системы¹⁹. Оптимальная плотность институциональной среды создает стабильные и предсказуемые социально-экономические условия деятельности социальных субъектов на всех уровнях общественной организации. Динамика плотности институциональной среды служит важным индикатором институциональных изменений, поэтому необходимы ее количественные оценки²⁰.

Исследования плотности институциональной среды и оценка параметров модели институциональных изменений проведены на основе специально созданной авторами базы данных LAWSTREAM.RU в формате Microsoft Access 2003²¹. Для работы с базой использован программный пакет, совместимый с Access2003. Подробно методика исследования изложена в нашей работе²². База данных содержит одну таблицу размерностью 3654 x 11 (3654 – количество включенных в базу законов, принятых в 1994–2009 гг., атрибутированных по 11 характеристикам), а также 38 расчетных таблиц и графиков.

¹⁹ Гельман В. Я. Институциональное строительство и неформальные институты в современной российской политике // Политические исследования. 2003. № 4. С. 6.

²⁰ Полученные количественные оценки плотности институциональной среды к 2009 г. представлены в: Кирдина С. Г., Рубинштейн А. Я., Толмачева И. В. База данных LAWSTREAM.RU: количественные оценки институциональных изменений. М.: ИЭ РАН, 2009; Кирдина С. Г., Рубинштейн А. Я., Толмачева И. В. Некоторые количественные оценки институциональных изменений: опыт исследования российского законодательства // Terra Economicus. 2010. Т. 8, № 3.

²¹ База данных сформирована на основе синтеза информации из двух открытых источников: веб-сайта Государственной думы ФС РФ и справочной правовой системы «КонсультантПлюс». В базе представлены характеристики федеральных (федеральных конституционных) законов, принятых в России с момента создания современных органов государственной власти – Государственной думы и Совета Федерации ФС РФ – с 1994 по 2009 г. Полностью база данных LAWSTREAM.RU, включая расчетные таблицы и графики, выложена в открытом доступе в Интернете по адресу: www.inecon.ru/ru/index.php?go=Content&id=160.

²² Кирдина С. Г., Рубинштейн А. Я., Толмачева И. В. База данных LAWSTREAM.RU. С. 27–40.

Модель институциональных изменений как объект анализа

Формируемая федеральными законами институциональная среда образует, как пишет В. Радаев в отношении институтов, «не жесткий каркас, а гибкую поддерживающую структуру, изменяющуюся под влиянием практического действия»²³. И хотя целенаправленное изменение формальных правил как составной части институциональной среды обычно в определенный момент начинает сдерживаться вектором развития институциональной среды в целом²⁴, очевидно, что изменение плотности институциональной среды выступает результатом взаимодействия индивидов, объединенных в группы специальных интересов²⁵. Такие группы образуют основу модели институциональных изменений. В свою очередь, именно ее эффективность позволяет трансформировать институциональную среду в необходимом направлении – оптимизации ее плотности и качества.

Модель институциональных изменений в самом общем виде описана Нортом. В какой-то момент участники экономической или политической деятельности (или группы, интересы которых они выражают) начинают считать условия действующего «социального контракта» невыгодными и предпринимают попытки их пересмотреть. «Но поскольку, – пишет Норт, – контракты включены в иерархическую систему правил, пересмотр условий невозможен без изменения иерархически более высокого набора правил (или нарушения некоторых норм поведения). В этом случае та сторона, которая стремится усилить свои переговорные позиции, возможно, захочет затратить

²³ Радаев В. В. Новый институциональный подход: построение исследовательской схемы // Журнал социологии и социальной антропологии. 2001. Т. IV, № 3. С. 113.

²⁴ Вольчик В. В. Институционализм: вторичность нового мифа? (возможности и пределы институциональной экономики // Экономический вестник Ростовского государственного университета. 2003. Т. 1, № 1. С. 125–134.

²⁵ Подробнее см.: Олсон М. Логика коллективных действий. Общественные блага и теория групп. М., 1995.

ресурсы на изменение правил более высокого уровня»²⁶. Если им удастся убедить всех остальных участников в необходимости такого шага и найти компромисс, устраивающий большинство из них или наиболее влиятельные группы интересов, то правила – в нашем случае федеральные законы как вершина формальной институциональной иерархии – изменяются. Другими словами, внесение законов, их направленность, сроки рассмотрения и принятия отражают изменение в соотношении сил различных групп участников политического и экономического процессов.

В нашем исследовании модель институциональных изменений применительно к сфере федерального законодательства представлена, во-первых, ее групповой структурой, во-вторых, параметрами транзакционных издержек. Охарактеризуем их подробнее.

Группы субъектов, участвующие в процессе обсуждения и принятия решений в сфере законотворческой деятельности, весьма многочисленны, включая структуры как вне, так и внутри властных органов. Особый интерес представляют субъекты принятия решений, относящиеся к самой системе высших органов власти. Только внутри Федерального Собрания в их числе можно назвать фракции, комитеты, рабочие группы и согласительные комиссии. Именно эти институциональные средства позволили Федеральному Собранию интенсивно взаимодействовать с органами исполнительной власти при обсуждении законопроектов даже в годы, когда существовала значительная политическая дистанция между исполнительной и законодательной ветвями власти²⁷.

Мы сконцентрировались на анализе социальных акторов, наделенных правом законодательной инициативы. К ним относятся *президент, правительство, депутаты Федерального Собрания, региональные и судебные органы государственной власти*. Именно они представляют групповую структуру модели институциональных изменений в нашем исследовании.

²⁶ Норт Д. Указ. соч. С. 112.

²⁷ Ремингтон Т. Указ. соч. С. 28.

Важно оценить роль каждого из акторов в изменении верховного законодательства.

Трансакционные издержки в рассматриваемой субъектной модели институциональных изменений понимаются традиционно. Они представляют затраты на согласование для принятия того или иного федерального закона – основного продукта деятельности выделенных субъектов в законодательной сфере. Издержки измеряются *количеством дней*, затраченных с момента внесения проекта закона до его принятия.

Динамика модели институциональных изменений и трансакционных издержек

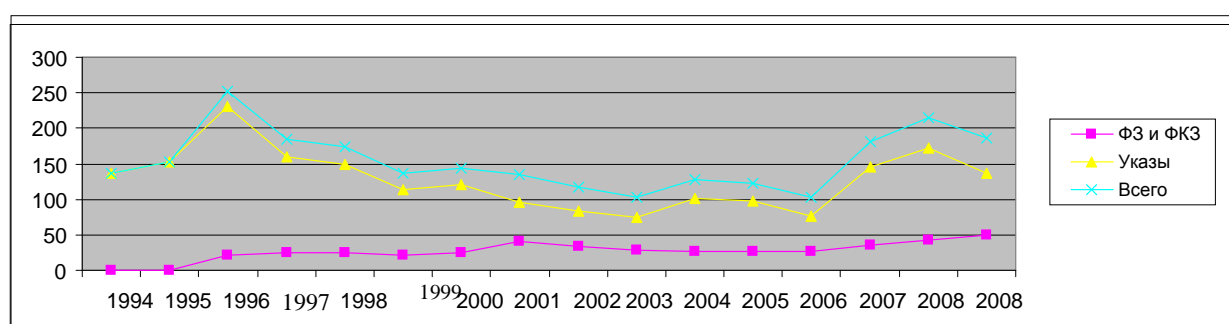
Рассмотрим деятельность основных социальных акторов в исследуемой модели институциональных изменений. Начнем с законодательной активности президента РФ. Она имеет два основных направления – внесение законопроектов в Госдуму и принятие единоличных указов.

По поводу законодательной политики, включающей как принятие законов в парламентах (в России – федеральных законов), так и указов высших органов исполнительной власти (в современной России – указов президента), в научной литературе существуют две позиции. В них парламентское законодательство противопоставляется президентским указам.

В соответствии с первой позицией, при прочих равных условиях законодательный путь принятия политических решений может обеспечить большую прозрачность процесса выработки политики и стабильность политических актов, предотвратить злоупотребления со стороны исполнительной власти. Согласно другой позиции, при принятии политических решений законодательные процедуры сопровождаются более высокими распределительными издержками, чем акты исполнительной власти, так как для получения большинства голосов нужно согласовать большее количество

интересов²⁸. По-видимому, именно эти особенности указов определяют повышение их роли в периоды политической нестабильности. В постперестроечной истории России такой период сохранялся вплоть до 1997 г., когда число президентских указов превышало число президентских законов, и лишь с 1997 г. наметилась устойчивая противоположная тенденция (см. рис. 2, а также Приложение 1).

Количество принятых законов, внесенных президентом РФ, и президентских указов



Примечание. ФЗ и ФКЗ – федеральные законы и федеральные конституционные законы, принятые по инициативе президента.

Рис. 2

Как видно на рисунке 2, общее количество президентских указов с конца 1990-х годов последовательно уменьшалось – их число резко возросло лишь в 2007–2009 гг. В отношении президентских законов тенденция противоположная – их количество год от года растет.

Рост внимания президента к законодательной сфере выражается также в том, что он не только сам чаще выступает с законодательной инициативой, но и работает в более тесном контакте с депутатами Федерального Собрания. Если в 1994–1999 гг. лишь 3/4 из принятых Госдумой законов были подписаны президентом, то с 2000 г. – почти 93%²⁹. Исследователи отмечают, что в

²⁸ Там же.

²⁹ В отдельные годы, например в 2002 г., число законов, одобренных Советом Федерации, но по которым впоследствии не были преодолены разногласия с президентом

последние годы президент и правительство концентрируют свои нормотворческие усилия не столько на принятии указов и постановлений, сколько на разработке и прохождении в парламенте важнейших законопроектов³⁰. Это выражается в постоянном росте общего числа законов, принимаемых депутатами Федерального Собрания РФ (см. Приложение 1).

Сравнительная роль основных акторов показана на рисунке 3. Здесь представлены все законы, включая изменения и поправки, предложенные изучаемыми субъектами в течение исследуемого периода.

Распределение принятых федеральных законов по инициаторам внесения, целые числа, 1994–2009 гг., по дате окончательного принятия закона

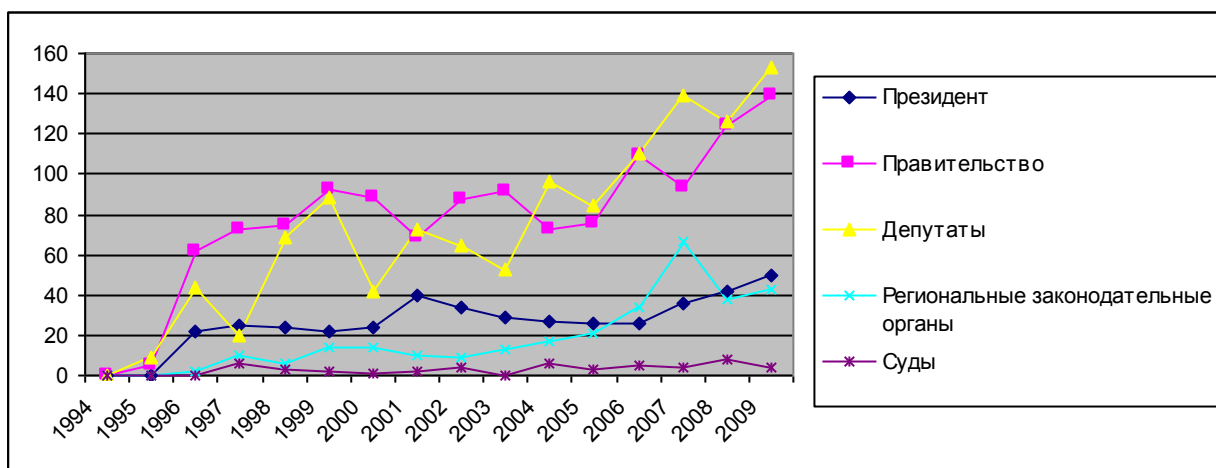


Рис. 3

Из данных рисунка 3 следует, что суммарно чаще других с инициативой внесения или корректировки федеральных законов выступало правительство РФ – за 1994–2009 гг. всего 1256 раз. Почти столько же законов внесли депутаты Федерального Собрания, для которых законотворческая деятельность одна из основных – они инициировали 1171 закон. На третьем месте – президент РФ, внесший в парламент 427 законопроектов, которые были приняты за эти годы. По инициативе региональных законодательных органов

РФ, было выше и доходило до 13% (Актуальные проблемы государственного строительства. Вып. 2 // Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. 2002. № 34).

³⁰ Ремингтон Т. Указ. соч. С. 34.

было принято 298 законов. Реже всех инициировали принятие федеральных законов суды – всего 48 законов за последние 15 лет.

Анализ показывает, что за время работы Государственной думы РФ ее депутаты стали наиболее активными в инициировании законов. Если сначала по количеству законопроектов они заметно уступали правительству, то с 2004 г. они больше остальных акторов вносят законы, которые затем принимаются. С чем это связано?

Как известно, 1 декабря 2001 г. на базе Общероссийской общественной организации «Союз “Единство и отечество”» была создана Всероссийская партия «Единство и отечество – Единая Россия». В 2003 г. партия на своем IV съезде приняла решение о поддержке кандидатуры В. В. Путина на выборах Президента РФ (тогда же партия была переименована и получила свое нынешнее название «Единая Россия»). На съезде было отмечено, что «закончился период идейно-политического и организационного становления партии, и она превратилась в самую многочисленную, организованную и дееспособную политическую партию современной России»³¹. Кандидатура следующего президента РФ Д. А. Медведева также была выдвинута партией «Единая Россия» на VIII съезде 17 декабря 2007 г. Оба президента, как известно, получили большинство в ходе выборов и были избраны на свои должности.

По результатам голосования на думских выборах 2003 г. «Единая Россия» завоевала 246 депутатских мандатов. Тогда впервые в российской истории, даже с учетом дореволюционных составов Думы, на основе партии-лидера было сформировано парламентское большинство³². Таким образом, в стране сложился политический союз законодательной и исполнительной ветвей власти.

Основное внимание депутаты-единороссы стали уделять разработке законов. Как результат, «в ходе четвертого созыва Государственной Думы и за весеннюю сессию пятого созыва было рассмотрено более 3000 законопроектов, принято 1226 Федеральных законов и

³¹ <http://edinros.er.ru/er/rubr.shtml?110112>.

³² <http://edinros.giport.ru/>.

28 Федеральных конституционных законов. Это несоизмеримо с результатами работы 1999–2003 гг., когда было рассмотрено лишь менее 2000 законопроектов, а принято или одобрено 778»³³. Как следует из высказывания председателя Госдумы Б. В. Грызлова, «мы работали над формированием законодательства новой России. Во многих случаях речь шла не о поправках, а о разработке принципиально новых законов, о ликвидации пробелов в тех сферах, где правовая база безнадежно устарела или просто отсутствовала. Мы создавали фундамент правовой системы России XXI века»³⁴. С 2007 г. «Единая Россия» имеет в Госдуме уже 314 мандатов, или 70% общего их числа. С этого года именно депутаты стали постоянными лидерами при внесении разнообразных законопроектов, опережая правительство.

В последние три года возросла активность региональных субъектов. По сравнению с серединой 1990-х годов она увеличилась почти в пять раз – это самые высокие темпы роста по сравнению с другими участниками законодательного процесса.

Рост активности депутатов всех уровней в законодательной сфере наблюдается на фоне укрепления положения «Единой России» в политическом поле (см. Приложение 2). За период с 2003 г. партия все больше выступает как ведущая сила в различных областях государственного управления.

Наше исследование позволяет также сопоставить «инновационную активность» субъектов в модели институциональных изменений. Используя данные рисунка 4, можно косвенно соотнести рутинную и инновационную функции субъектов законотворческой деятельности по доле инициированных ими новых законов. Очевидно, поправки к законам тоже 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 и формирующих новую будущую рутину.

Доля новых федеральных законов в общем числе принятых законов и поправок,

³³ <http://edinros.er.ru/er/rubr.shtml?110112>.

³⁴ Там же.

по инициаторам внесения (в %, по дате принятия закона)

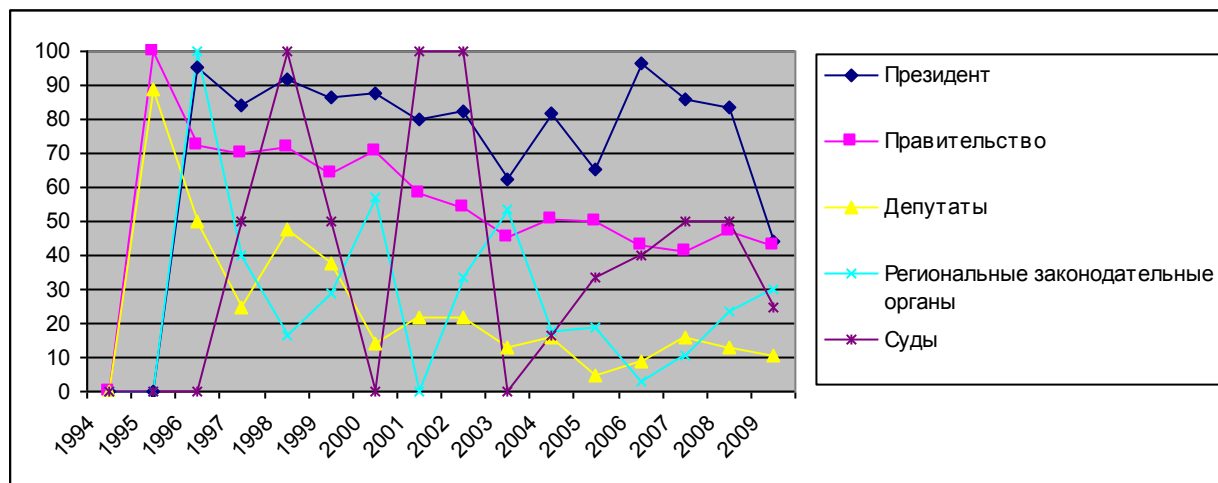


Рис. 4

На рисунке 4 видно, что чаще всего с инициативой принятия новых законов выступает президент РФ – 78% внесенных им за этот период законопроектов принципиально новые. Еще в президентских посланиях 2000–2002 гг. В. В. Путин, как отметили аналитики³⁵, особое внимание обращал на необходимость принятия новых законов в обеспечение фундаментальности экономических и политических реформ. Президент Д. А. Медведев поддержал эту тенденцию. Относительно высока доля новых законов среди инициатив правительства и судов – более половины (54,3% в среднем за 1995–2009 гг.).

Депутаты Государственной думы в первую очередь заняты своей основной работой по развитию и совершенствованию законодательства: в структуре их законодательных инициатив большинство касается уточнения уже действующих законов и внесения в них изменений (доля новых составляет лишь 19% всех «депутатских» законов в среднем за 1995–2009 гг.). Для региональных субъектов этот показатель также невысок (21,5%).

В целом можно сделать вывод о достижении некоторого порогового уровня плотности и стабилизации институциональной среды, поскольку основное внимание всех субъектов чаще направлено на совершенствование законодательства, чем на принятие новых законодательных форм. Видимо,

³⁵ Ремингтон Т. Поддержка Президента в российской Государственной Думе // Сравнительное конституционное обозрение. 2005. № 3 (52). С. 23.

относительно сокращается сфера социальных процессов, требующих первичного внимания законодателя. В то же время высокая доля поправок может свидетельствовать о том, что законы принимаются недостаточно продуманно и их приходится постоянно корректировать³⁶.

Сформированная база данных LAWSTREAM.RU позволила также оценить сроки прохождения законов по стадиям законодательного процесса и сопоставить их динамику. Зарубежные исследователи отмечают, что Россия в посткоммунистической фазе, когда «авторитарный режим был заменен президентализмом и слабой, раздробленной партийной системой», столкнулась с проблемой обеспечения эффективного сотрудничества президента и парламента³⁷.

Наша база данных дает возможность выявить количественные параметры, характеризующие уровень этого взаимодействия. Он определяется при сравнении сроков прохождения через Госдуму законов, вносимых различными субъектами законотворческой деятельности. Количество дней, затраченных на принятие закона, характеризует транзакционные издержки в модели институциональных изменений. В нашем случае они представляют затраты на согласование для принятия того или иного федерального закона. В исследовании использованы два метода оценки сроков принятия законов: в зависимости от года внесения закона («длина очереди»); в зависимости от года принятия закона («скорость рассмотрения»).

На рисунке 5 показан средний срок прохождения законопроекта в Госдуме – «длина очереди» – по году внесения законов: видно, сколько дней

³⁶ Так, В. Богдановская определяет законодательные поправки как «работу над ошибками», которую депутаты вынуждены делать для улучшения качества уже принятых законов (Богдановская В. А. Проблемы совершенствования законодательства и правоприменительной практики в России / Международная научно-практическая конференция. 19–21 янв. 2009 г. Сбор. мат. Казань: Изд-во НПК «РОСТ», 2009. С. 453).

³⁷ Shugart M. Presidentialism, Parliamentarism, and the Provision of Collective Goods in Less-Developed Countries // Constitutional Political Economy. 1999. Vol. 10, No 1. P. 53–88.

ждали своего утверждения законопроекты, внесенные в том или ином году. Так, в 1994 г. внесенные (и принятые) законы ждали принятия в среднем 661 день, в 1995 г. – 520 дней и т. д. За период наблюдений «длина очереди» сократилась до 94 дней, то есть в семь раз за 15 лет.

«Длина очереди» принятия закона в Государственной думе, дней

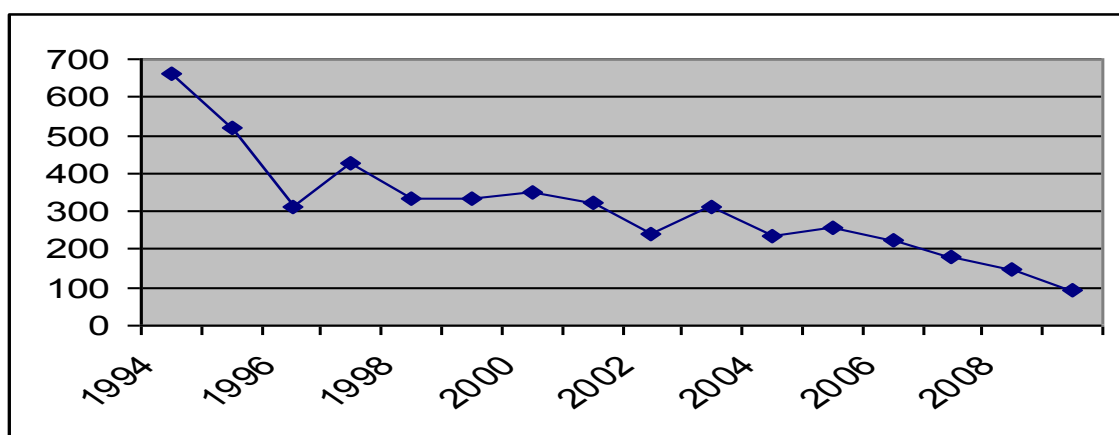


Рис. 5

Наиболее существенное снижение отмечается в отношении законов, внесенных президентом: в 2009 г. его законопроекты дожидались утверждения Госдумой всего 63 дня (см. табл. 2). Отметим, что в 1994–1995 гг. законы, внесенные президентом (в то время им был Б. Н. Ельцин), ждали своего утверждения намного дольше других (соответственно 1866 и 696 дней).

Таблица 2

Средний срок прохождения закона от внесения в Госдуму до его принятия (по году внесения, или «длина очереди»), дней

Год	В среднем за год	Президент	Правительство	Депутаты Госдумы	Региональные законодательные органы	Суды
1994	661	1866	601	382	0	0
1995	520	696	487	443	656	754
1996	313	376	221	423	301	381
1997	429	303	461	462	379	433
1998	331	479	291	341	273	229
1999	331	302	301	344	465	473
2000	350	250	218	402	734	517
2001	304	155	251	404	522	310
2002	239	148	205	284	488	1107

2003	300	116	256	368	516	501
2004	220	121	144	220	486	166
2005	248	72	207	278	437	237
2006	206	113	167	231	261	403
2007	151	90	123	162	212	280
2008	87	62	84	84	173	156
2009	94	63	91	106	134	142
<i>В среднем за период</i>	262	203	231	285	365	372

Законопроекты правительства и депутатов Федерального Собрания в 2009 г. ждали своего утверждения в среднем 91 и 106 дней. «Длина очереди» для законов, инициированных региональными субъектами, а также судами, составляет более 4 месяцев, что гораздо выше среднего уровня.

Хотя годовая динамика свидетельствует об общей тенденции к уменьшению «длины очереди» для всех законопроектов независимо от их инициатора, темпы ее сокращения различались. Если для президентских законопроектов они составили более 10 раз, то для законопроектов региональных субъектов немного превысили 3 раза.

Менее очевидные тенденции наблюдаются в «скорости принятия» законов в Госдуме. В таблице 3 представлены средние сроки прохождения закона в Государственной думе исходя из года его принятия. Полученная величина показывает, сколько времени в среднем уходило 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 законопроектов, внесенных на рассмотрение в только что образованную Думу, не был в том же году принят. В 1995 г. средний срок прохождения законов (внесенных как в прошлом, так и в этом году) составил 257 дней, в 1996 г. – 160 дней и т. д.

Таблица 3

Средний срок прохождения закона от внесения в Госдуму до его принятия (по году принятия, или «скорость принятия»), дней

Годы	В среднем за год	Президент	Правительство	Депутаты Госдумы	Региональные законодательные органы	Суды
1994	0	0	0	0	0	0

1995	257	0	227	273	0	0
1996	160	148	159	155	312	0
1997	242	181	205	344	236	389
1998	283	231	249	323	433	189
1999	279	237	220	371	212	323
2000	331	300	312	305	534	473
2001	405	509	344	382	544	362
2002	300	245	214	396	461	792
2003	305	217	284	325	540	0
2004	306	210	295	321	441	249
2005	289	176	372	220	355	646
2006	241	55	186	230	566	321
2007	210	125	172	227	275	195
2008	218	101	154	292	274	388
2009	209	83	191	238	307	236
<i>В среднем за период</i>	262	203	231	286	365	372

Можно видеть, что средние сроки рассмотрения законов то увеличивались, то уменьшались. Периодически происходило своеобразное «затоваривание» – тогда срок рассмотрения законопроектов удлинялся. Такая «аритмия» характерна для периода 1995–2002 гг., когда средние сроки менялись от 160 до 405 дней. Но начиная с 2003 г. сроки прохождения законов стабильно сокращались, что свидетельствует о повышении ритмичности в работе Госдумы и большем единстве мнений среди депутатов.

Отмеченные выше тенденции справедливы и в отношении инициаторов внесения законов: «скорость принятия» законопроектов президента самая высокая – 83 дня в 2009 г. Для правительственных законов она составила 191 день. Все остальные законы проходили медленнее – 307 дней для законов региональных субъектов, 236 и 238 дней для законов, внесенных соответственно судебными органами и депутатами Госдумы. Дольше других рассматривались законы, внесенные региональными законодательными органами, – 307 дней. Это означает, что к 2009 г. их скопилось довольно много за предыдущие годы: то ли по причине недостаточного уровня разработки, то ли из-за более слабого регионального лоббирования по сравнению с центральными структурами. Кроме того, такие различия сроков прохождения законов, инициированных разными субъектами, позволяют косвенно судить о

качестве вносимых законопроектов: чем дольше они рассматриваются, тем менее подготовлены с точки зрения учета расстановки политических сил.

Полученные данные свидетельствуют о том, что сроки принятия законов различаются и в зависимости от сферы регулирования. Наиболее выражена тенденция к их сокращению в сфере «Экономика и финансы». Они и принимаются быстрее – в среднем за 68 дней, и по сравнению с 1994–1995 гг. сроки рассмотрения уменьшились почти в восемь раз. Для сравнения: по кодексам они сократились в три раза, по прочим и политическим законам – примерно в четыре раза³⁸.

Рост эффективности законодателя в сфере экономики (если судить по параметру транзакционных издержек) подтверждают дополнительные данные о принятии российского бюджета (см. табл. 4).

Таблица 4

Федеральные законы о бюджете

Бюджетный год	Подписан	Количество статей	Количество страниц/Кб
1992	17 июля 1992 г.	18	8
1993	14 мая 1993 г.	27	19
1994	1 июля 1994 г.	39	28
1995	31 марта 1995 г.	62	67
1996	31 декабря 1995 г.	71	33
1997	26 февраля 1997 г.	99	119
1998	26 марта 1998 г.	120	115
1999	22 февраля 1999 г.	141	59
2000	31 декабря 1999 г.	163	243
2001	27 декабря 2000 г.	139	340
2002	30 декабря 2001 г.	147	423/1829
2003	24 декабря 2002 г.	146	1199/X
2004	23 декабря 2003 г.	160	1281/X
2005	23 декабря 2004 г.	130	1408/X
2006	26 декабря 2005 г.	130	1692/X
2007	19 декабря 2006 г.	139	2019/X
2008*	24 декабря 2007 г.	31	5129/X
2009*	24 ноября 2008 г.	25	/2907
2010*	2 декабря 2009 г.	24	/2962

³⁸ Кирдина С. Г., Рубинштейн А. Я., Толмачева И. В. Некоторые количественные оценки институциональных изменений: опыт исследования российского законодательства.

* В 2007 г. были пересмотрены процедура формирования и структура федерального бюджета. При сокращении числа статей увеличилось число приложений. Кроме того, бюджет принимается на предстоящий год и на плановый период на следующие два года (вэб-сайт «Бюджетная система Российской Федерации» www.budgetrf.ru/index.htm).

Как следует из данных таблицы 4, постоянно возрастает объем принимаемых бюджетов. Они содержат все больше страниц и килобайтов информации. Это косвенно свидетельствует о росте сферы бюджетного регулирования в современной России. Кроме того, их принимают заблаговременно, в отличие от ситуации до 1999 г. (тогда их принимали, как правило, в наступившем бюджетном году).

* * *

В процессе исследования выявлены следующие изменения в законодательной институциональной сфере российского общества в 1994–2009 гг.:

– плотность институциональной среды постоянно увеличивается, поскольку количество принимаемых законов с каждым годом растет, тем самым все больше норм и правил становятся формализованными и приобретают легитимный характер;

– вектор институциональных изменений демонстрирует возросшую стабильность институциональной среды, что выражается в снижении доли новых законов по сравнению с принятием поправок и дополнений в уже действующее законодательство;

– институциональные изменения в разных сферах инициируются различными субъектами, обладающими правом законодательной инициативы. Так, экономические законы вносятся в основном правительством и депутатами Госдумы (на их долю приходится почти 90% соответствующих законов), а 3/4 политических предлагаются депутатами федерального и региональных собраний;

– за 15 лет роль анализируемых субъектов в модели институциональных изменений изменилась: если в середине 1990-х годов основным инициатором вносимых законопроектов выступало правительство, то с 2004 г. – депутаты. По сравнению с началом периода возросла также роль региональных законодательных органов;

– постоянно повышается роль президента как субъекта институциональных изменений в законодательном поле. Об этом свидетельствуют: перенос «центра тяжести» его нормотворческой деятельности с президентских указов на федеральные законы; концентрация на решениях, требующих первичного внимания законодателя, то есть на новых законах, а не поправках в действующее законодательство; более быстрое утверждение в настоящее время законопроектов, вносимых президентом РФ в Госдуму;

– в целом наблюдается положительная динамика институциональных транзакционных издержек в законодательном процессе, выражаемая показателем среднего срока прохождения и принятия закона;

– с 2003 г. постепенно растет «скорость принятия» законов в высших органах законодательной власти, повышается ритмичность их работы.

Полученные в процессе исследования данные количественно подтверждают гипотезу, согласно которой, во-первых, достигается консенсус между основными экономическими и политическими игроками; во-вторых, снижаются транзакционные издержки согласования решений на высшем уровне иерархии законодательной институциональной среды. Данные также показывают, что в силу очевидного укрепления политических институтов X-матрицы, исторически доминирующих в общественной структуре России³⁹, формируется более стабильная и менее конфликтная институциональная среда.

³⁹ К ним, в частности, относятся институт иерархической вертикали власти во главе с Центром, институт назначений, институт общего собрания и единогласия (в противоположность институту многопартийности и демократического большинства,

**Принятие основных видов правовых документов в Российской Федерации,
1994–2009 гг.**

Год	Федеральные (федеральные конституционные) законы	Указы	Акты	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
<i>Итого за период</i>	3874	2043	14586	21749	42252

**Основные показатели развития Всероссийской политической партии «Единая Россия»,
ноябрь 2004 – ноябрь 2008 гг.**

(по данным <http://edinros.er.ru/er/rubr.shtml?110112>)

Показатель	2004	2008
Результат участия партии в выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации:	37,57% (2003 г.)	64,30% (2007 г.)
Численность фракции «Единая Россия» в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации	304	315
Члены Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации – члены партии	45	117
Количество депутатских объединений партии в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации	72 (81%)	83 (100%)

характерному для Y-матрицы). Подробнее см.: *Кирдина С. Г.* Институциональные матрицы и развитие России. Изд-е 2-е. Новосибирск: ИЭиОПП СО РАН, 2001. С. 123–159.

В том числе:

Количество депутатских объединений партии, где их численность составляет квалифицированное большинство	14	43
Количество депутатских объединений партии, где их численность составляет более 1/2, но менее 2/3	25	36
Количество депутатских объединений партии, где их численность составляет менее 1/2, но более 1/3	21	4
Количество депутатских объединений партии, где их численность составляет менее 1/3	12	0
Общее количество депутатов фракций «Единая Россия» в региональных законодательных (представительных) органах государственной власти	1710	2750
Главы субъектов Российской Федерации – члены партии	36	74
Руководители региональных законодательных (представительных) органов государственной - члены партии	18	79
Всего депутатов - членов партии, в представительных органах местного самоуправления (в %)	13,8	40,53
Главы органов местного самоуправления – члены партии (в %)	22,6	63,35
Результат участия партии в выборах региональных законодательных (представительных) органов государственной власти (среднее в %)	34,08	66,5
Численность партии (человек)	851 321	1 913 770
Количество структурных подразделений партии:		
региональных отделений	89	83
местных отделений	2593	2598
первичных отделений	27 324	69 384
рейтинг «Единой России» (среднее за год, в % от общего числа избирателей)	27	55