

**Кирдина С.Г., Рубинштейн А.А., Шаталова Т.Ю.**

**Инициаторы, сферы регулирования и сроки принятия российских законов  
в 1994-2011 гг.**

**Электронная база данных**

**Москва, Центр эволюционной экономики, 2012**

Представлены результаты очередного этапа проекта по мониторингу законов Российской Федерации (рук. С.Г. Кирдина), который реализуется с 2008 г. Он включает в себя постоянно пополняемую участниками проекта оригинальную базу данных атрибутики федеральных законов Российской Федерации LAWSTREAM.RU, принятых с момента создания современных органов законодательной власти в 1994 г. База формируется путем синтеза данных из двух источников – во-первых, официального сайта Государственной Думы ФС РФ и, во-вторых, информации, представленной в интернет-версии справочной правовой системы КонсультантПлюс.

В настоящем издании представлены результаты мониторинга российских законов за период 1994-2011 гг. в следующих разрезах: динамики сроков принятия законов; охвата сфер регулирования; структуры инициаторов внесения законов; соотношения новых законов и поправок в действующие законы.

Структура настоящего издания включает:

1. Общий анализ динамики российского законодательства в 1994-2011 гг.
2. Приложение: Таблицы (формат EXCELL) и графики в разрезе основных атрибутов законов за период 1994-2011 гг.

Работа выполнена при финансовой поддержке РГНФ, проект № 11-02-00088.

## 1. Общий анализ динамики российского законодательства в 1994-2011 гг.

Для анализа динамики российского законодательства использовалась методика расчетов, подробно описанная в *Кирдина С.Г., Рубинштейн А.А., Толмачева И.В.* "База данных LAWSTREAM.RU: количественные оценки институциональных изменений". Научный доклад. М.: Институт экономики, 2009.

Мониторинг, проведенный в 2011 г., показал продолжение тенденций предыдущих лет, но в то же время выявил некоторые особенности. Прежде всего, следует отметить изменение общего законодательного «ландшафта» (Табл. 1). Оно касается сравнительной роли федеральных законов и указов президента. При общем монотонном росте количества правовых документов разного рода наиболее резко возросло количество президентских указов, в то время как число принятых законодательными органами власти законов снизилось. В результате если на один указ президента в 2010 г. приходилось три принятых закона, то в 2011 г. – всего два.

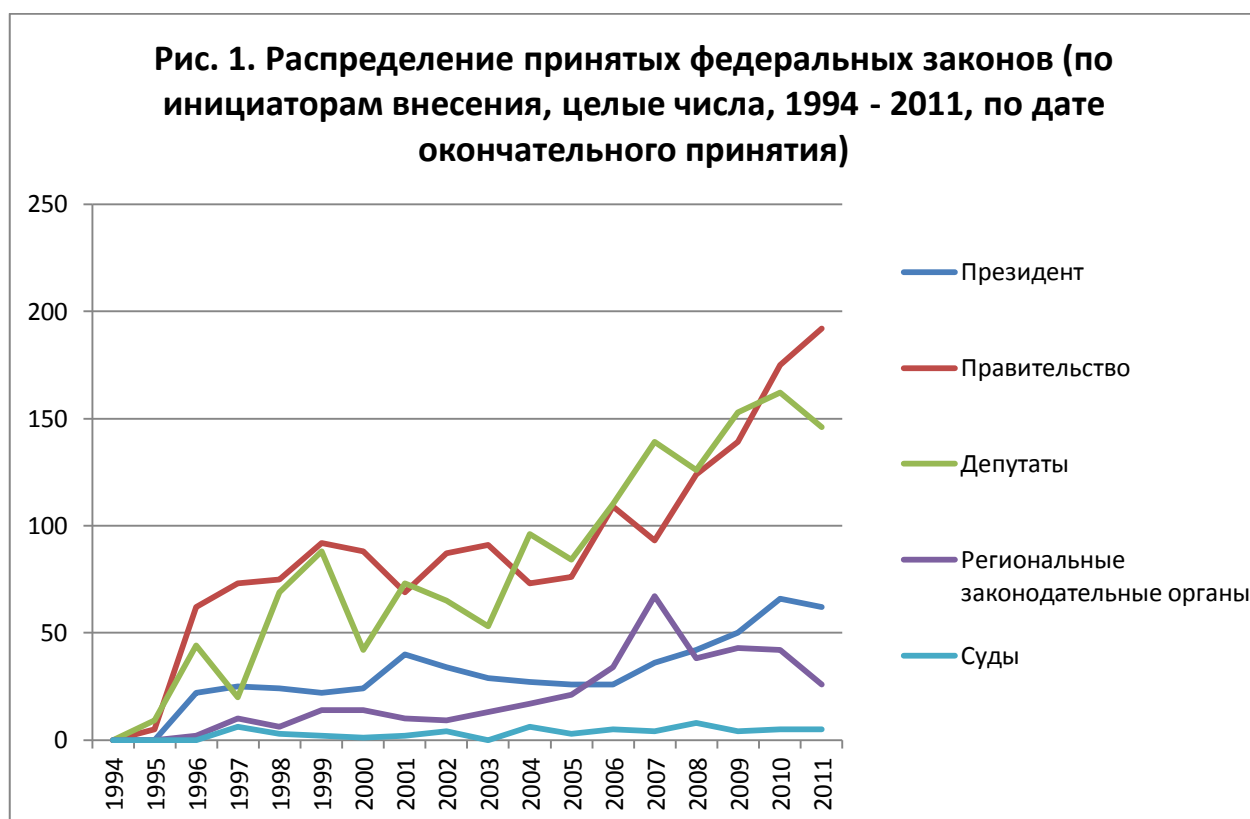
**Таблица 1. Принятие основных видов правовых документов, 1994-2011**

|      | Федеральные<br>(федеральные<br>конституционные)<br>законы | Указы | Акты | Решения и<br>постановлен<br>ия министерств<br>и ведомств | Всего за<br>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         |
| <b>Итого за период</b> | <b>4755</b> | <b>2386</b> | <b>16795</b> | <b>31077</b> | <b>55013</b> |

Более того, если мы сравним количество законодательных актов, внесенных президентом в Государственную Думу (Приложение, [Таблица 2](#)) и принятых в 2011 г., с числом президентских указов, то также увидим относительное их сокращение в 3,1 раза (по сравнению с 2.2 раза в предыдущем году). Таким образом, и в абсолютном и в относительном выражении мы отмечаем усиление прямого участия президента в законодательном процессе по сравнению с органами законодательной власти.

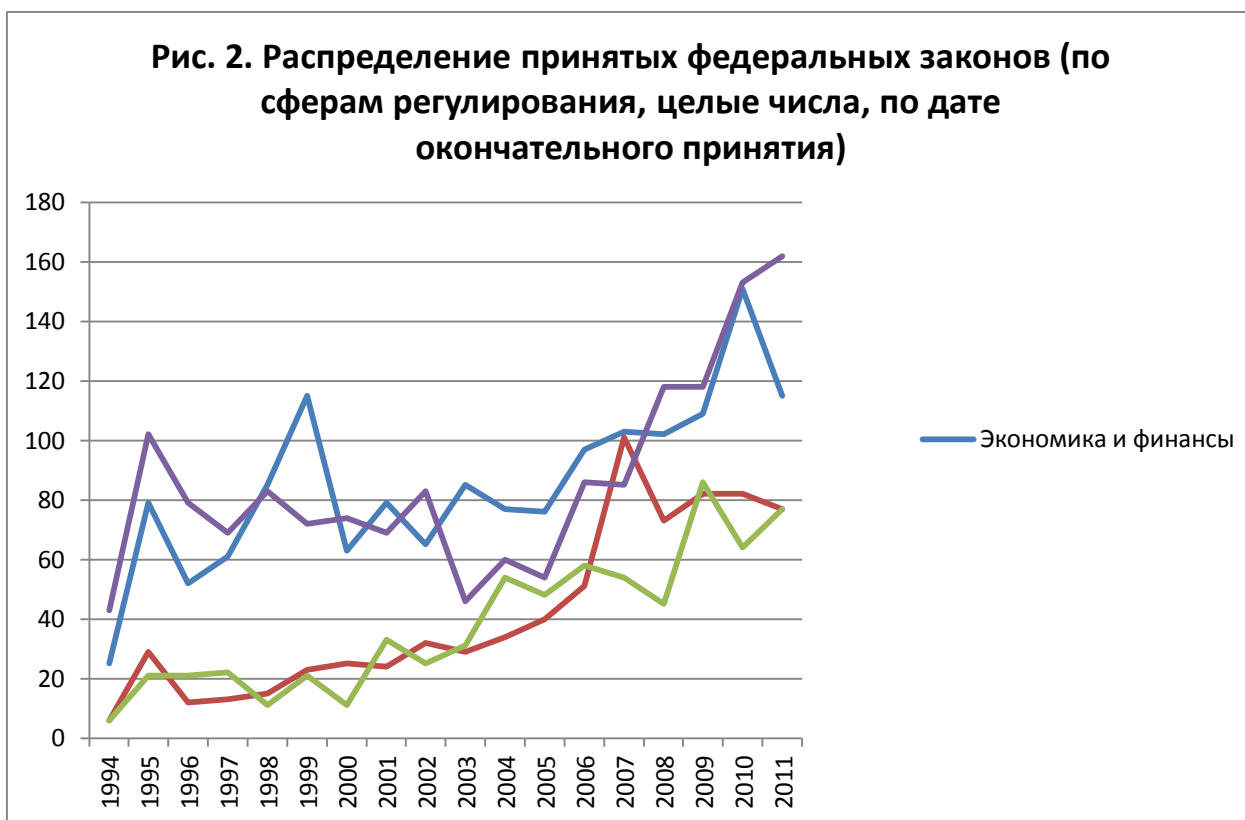
Структура инициаторов внесения законов не претерпела существенных изменений (Рис. 1).



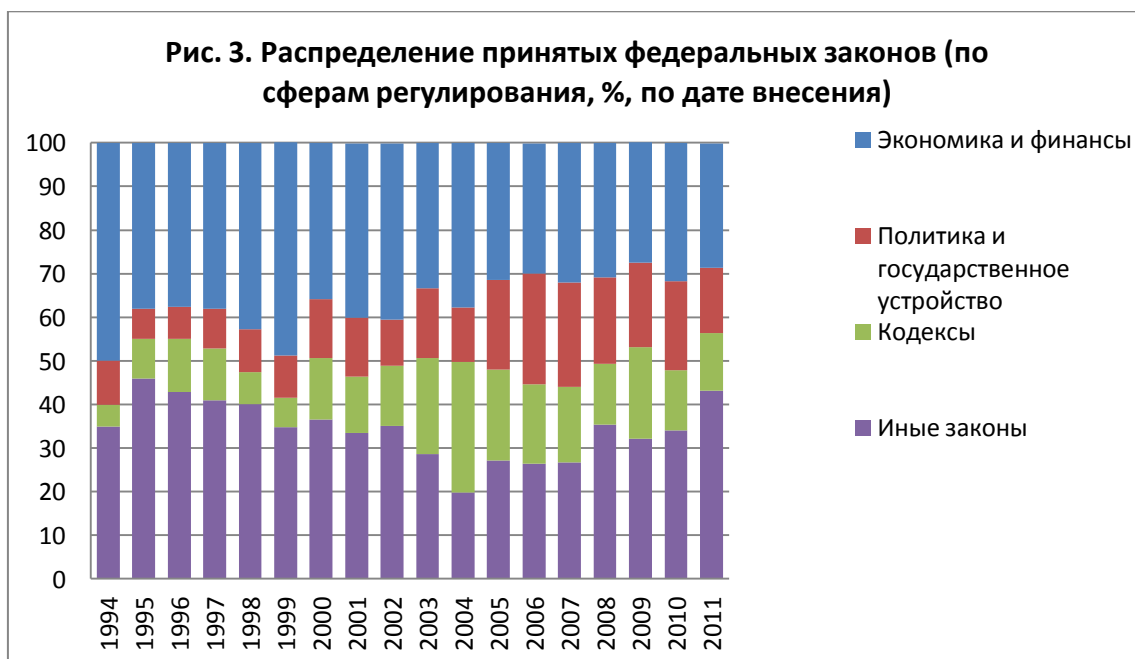
По-прежнему основными инициаторами законов являются депутаты Государственной думы и правительство – на их долю приходится 44 и 33% всех принятых законов.

Что показывает анализ сфер регулирования, на которые направлены принятые законы (Приложение, [Таблица 3](#))? Также как и в предыдущие годы, большая часть принятых российских законов относится к экономической и финансовой сфере – в 2011 г. их доля

составляла около 27%, что примерно соответствует уровню последних пяти лет (Рис. 2). По 18% составляют законы в сфере политики и государственного устройства, с одной стороны кодексы, а доля всех прочих законов составила треть, что также соответствует сложившимся тенденциям последних лет.



Распределение законов по сферам регулирования в зависимости от срока внесения показывает аналогичную картину (Рис. 3).

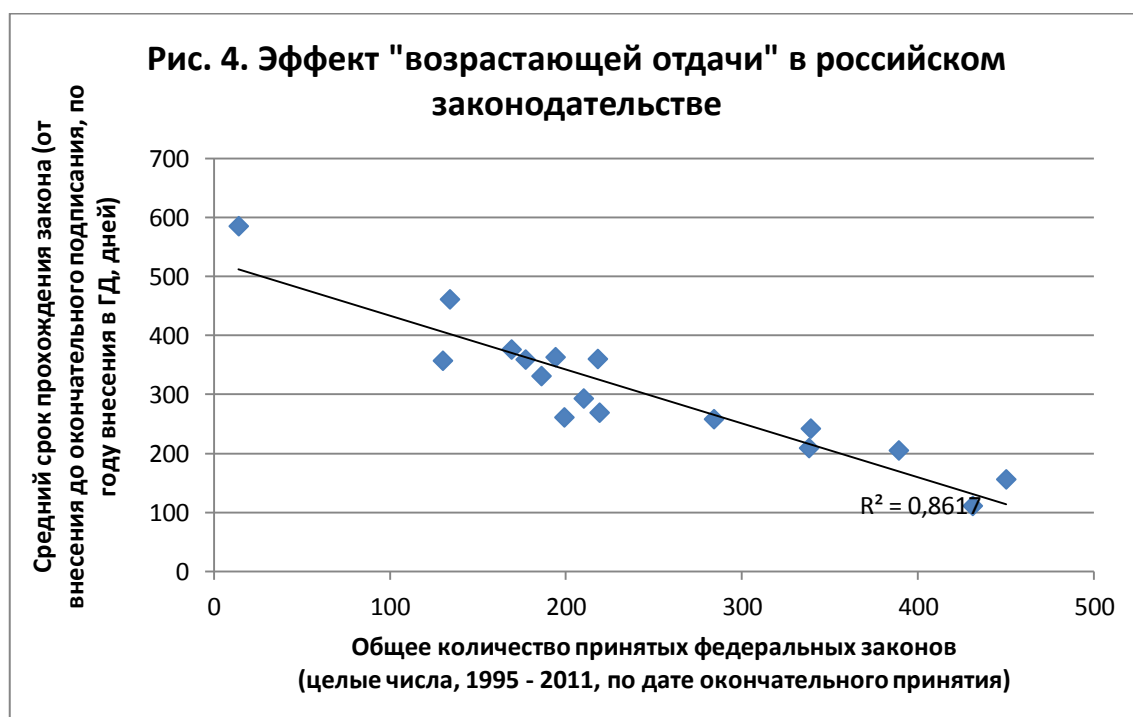


Что касается динамики сроков принятия законов, то она также в целом сохранила свою направленность. В исследовании используются два метода оценки среднего срока нахождения закона в законодательном процессе: в зависимости от года принятия закона («скорость рассмотрения») и в зависимости от года внесения закона («длина очереди»)

Наиболее очевидно сократилась скорость рассмотрения законов – она стала составлять 111 дней в 2011 г. против 156 дней в предыдущий год (Приложение, [Таблица 4](#)). При этом самой короткой была очередь для законов, внесенных президентом и судами - 48 и 82 дня соответственно. Наибольшей она была для законов от региональных законодательных органов – 171 день. Видимо, это связано как с качеством подготовки законопроектов (суды предоставляют наиболее юридически проработанные документы), так и особенностями структуры российской власти (имеется в виду более быстрое принятие президентских законопроектов).

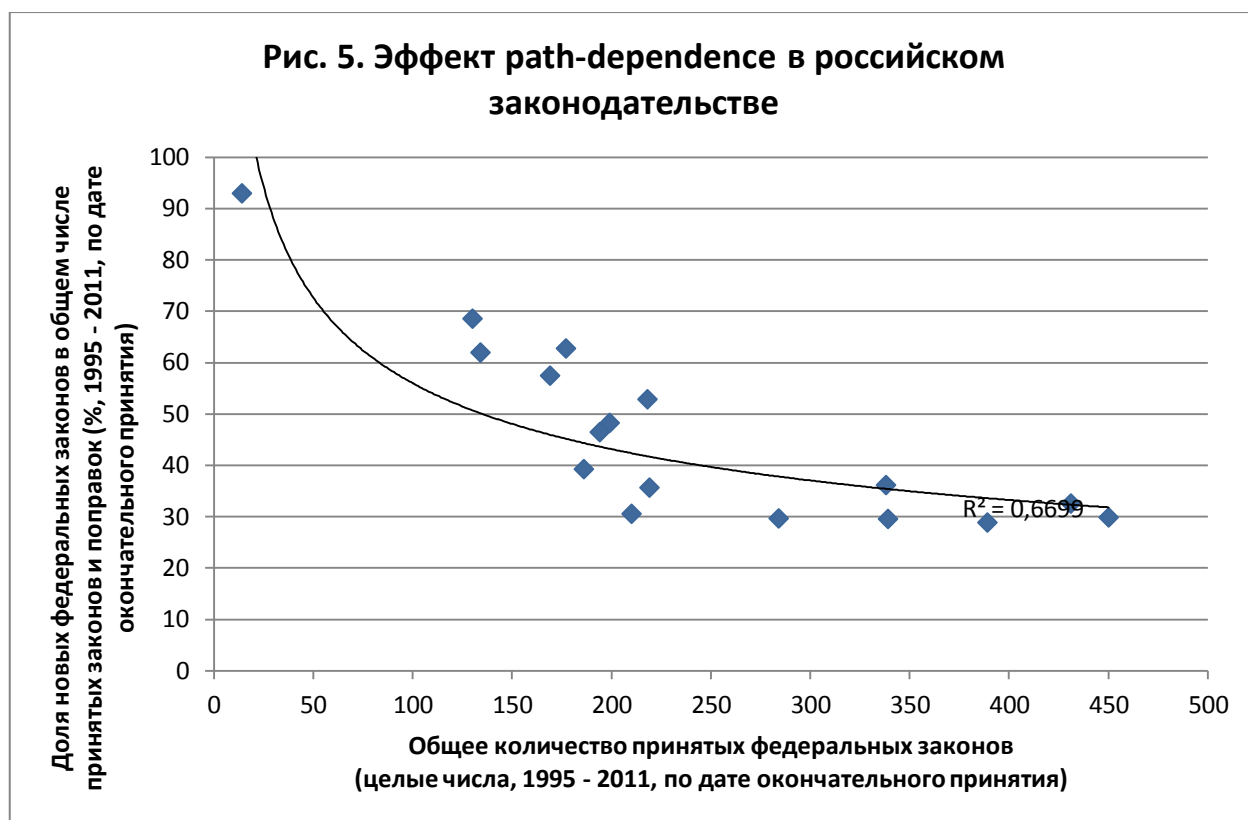
В то же время длина очереди несколько возросла и составила 260 дней (Приложение, [Таблица 5](#)), что соответствует уровню 2005-2006 гг., после которых длина очереди постепенно снижалась (в 2010 г. она составляла 216 дней). Некоторое снижение числа принятых в 2011 г. законов, отмеченное в табл. 1, можно отнести именно на счет фактора увеличения очереди законов, ждущих своего окончательного принятия. При этом отмеченные тенденции в отношении различных инициаторов законов становятся еще более выразительными – разница в длине очереди для законов, внесенных, например, президентом и региональными законодательными органами, составляет почти 4 с половиной раза – 93 дня для президентских законопроектов против 410 у региональных органов (Приложение, [Таблица 5](#)). При этом дольше всего ожидали своего рассмотрения в 2011 г. законы, внесенные судами – 451 день! Хотя они и были проработаны лучше других, поскольку принимались, как отмечено было выше, быстрее всех других.

Небольшое увеличение очереди принятия законов не нарушило, однако, общей тенденции. И хотя законов принимается все больше, сроки их рассмотрения уменьшаются. Таким образом, налицо эффект «возрастающей отдачи» в российском законодательстве (Рис. 4).



В соотношении новых законов и поправок в действующее законодательство также сохраняется тенденция предыдущих лет: Доля первых постепенно снижается, в то же время это снижение имеет колебательный характер (Приложение, [Таблица 6](#)). В 2011 г. доля новых законов (если судить по дате их окончательного принятия) по сравнению с 2010 г. увеличилась с 29,8 до 32,4%. Данное значение соответствует интервалу этого показателя с 2005 г. По-прежнему внесением новых законов более других отличается президентская администрация – в общей структуре предложенных президентом законопроектов новые составляют 67,7% (у правительства – 37%, у депутатов - Госдумы 9,6%, среди законопроектов региональных законодательных органов – половина).

Снижение доли новых законов отражает эффект “path dependence”, или зависимости от прошедшего пути, что наглядно отражает Рис. 5. Действительно, чем больше принято законов, тем меньше доля сфер и практик, не охваченных законодательством. Поэтому все более преобладают поправки к уже действующим законам.



Данные мониторинга позволяют сравнить направленность законопроектов, вносимых различными инициаторами (Приложение, [Таблицы 7-11](#)). В последние годы обозначилась устойчивая тенденция в приоритетах сфер ответственности разных групп законодателей. Так, в структуре законопроектов от президента 60-70% составляют рутинные предложения о ратификации различных международных соглашений, а остальные направлены преимущественно на регулирование процессов в политической сфере. Суды, как правило, вносят законопроекты о принятии различных кодексов (75% в общем числе их законодательных предложений в 2011 г.), Правительство охватывает своей законодательной инициативой различные сферы жизни (43% иных законов и 34% - законопроекты в сфере экономики и финансов). По вопросам государственного устройства также весьма активны региональные законодательные органы (75% от общего числа внесенных ими законопроектов, принятых в 2011 г.) Сфера ответственности депутатов

Государственной Думы распределена относительно равномерно – они являются инициаторами как экономических, так и политических законов примерно в равной мере, не оставляя своим вниманием прочие сферы общественной жизни.

Проводимый многие годы мониторинг российского законодательства на основе созданной базы данных атрибутики законов РФ LAWSTREAM.RU показывает, что для законодательной институциональной среды, в которой создаются «социальные технологии» общественной жизни, наблюдаются эффекты, характерные для сферы высоких технологий, или экономики знаний. В ней действует закон «возрастающей отдачи» и «зависимости от предыдущего пути развития (path dependence)».

Приложение: [Таблицы 2-11](#).

#### Литература

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