

ОРИГИНАЛЬНАЯ СТАТЬЯ

DOI: 10.26794/2226-7867-2020-10-5-100-109
УДК 328.1(045)

Анализ эффективности субъектов права законодательной инициативы Российской Федерации в 2016–2019 годах

И.В. Толмачёва

ИД «Аргументы недели», Москва, Россия
<https://orcid.org/0000-0003-0402-0634>

АННОТАЦИЯ

В статье представлены результаты количественного исследования законодательной деятельности субъектов права законодательной инициативы Российской Федерации в 2016–2019 гг. Среди субъектов права законодательной инициативы рассматриваются: Президент, Правительство, суд, региональные законодательные собрания, Государственная Дума, Совет Федерации, депутаты и сенаторы. Исследование проведено на основании открытых данных сайта Государственной Думы. В центре внимания эффективность законодателей, которая определяется через законотворческую активность: число внесенных законопроектов, принятых и отклоненных законопроектов, долю принятых законопроектов в числе рассмотренных законопроектов. Результаты исследования показали, что субъекты права законодательной инициативы обладают различной эффективностью, а фракции и депутаты Государственной Думы также кардинально различны в законодательной эффективности. Представлены имена действующих эффективных законодателей в 2016–2019 гг. – депутатов и сенаторов.

Ключевые слова: субъект права законодательной инициативы; парламент; Государственная Дума; Правительство; Президент; Совет Федерации; депутат; сенатор; лоббизм; законотворчество; рейтинг лоббистов

Для цитирования: Толмачёва И.В. Анализ эффективности субъектов права законодательной инициативы Российской Федерации в 2016–2019 годах. *Гуманитарные науки. Вестник Финансового университета*. 2020;10(5):100-109. DOI: 10.26794/2226-7867-2020-10-5-100-109

ORIGINAL PAPER

Analysis of the Effectiveness of Subjects of the Legislative Power of the Russian Federation in 2016–2019

I.V. Tolmacheva

Publishing House “Arguments of the Week”, Moscow, Russia
<https://orcid.org/0000-0003-0402-0634>

ABSTRACT

The article presents the results of a quantitative study of the legislative activity of subjects of the right of the legislative initiative of the Russian Federation in 2016–2019. Among the subjects of the right of the legislative initiative are considered: the president, the government, the court, regional legislative assemblies, the State Duma, the Federation Council, deputies, and senators. The research is based on open data from the State Duma website. The main focus is on the effectiveness of legislators, which is determined through legislative activity: the number of bills introduced, the number of bills passed, the number of rejected bills, the share of adopted bills in the number of bills considered. The results of the study showed that the subjects of the right of the legislative initiative have different effectiveness, that the factions and deputies of the State Duma also differ radically in legislative effectiveness. The names of current influential deputies and senators in 2016–2019 are presented.

Keywords: subjects of the legislative power; parliament; State Duma; Government; President; Council of the Federation; deputy; senator; lobbying; lawmaking; lobbyist rating

For citation: Tolmacheva I.V. Analysis of the effectiveness of subjects of the legislative power of the Russian Federation in 2016–2019. *Gumanitarnye Nauki.Vestnik Finasovogo Universiteta = Humanities and Social Sciences. Bulletin of the Financial University*. 2020;10(5):100-109. DOI: 10.26794/2226-7867-2020-10-5-100-109

ВВЕДЕНИЕ

В основе анализа эффективности субъектов права законодательной инициативы в Российской Федерации — исследование законотворческой активности Президента, Совета Федерации, членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы, Правительства, региональных законодательных органов и судов. Исследование показывает особенности функционирования субъектов права законодательной инициативы в части создания и продвижения законопроектов. Эффективность субъектов права законодательной инициативы в рамках исследования рассматривается как способность к продвижению через регламент парламента законодательных инициатив. Чем больше законопроектов субъекта права законодательной инициативы подписывается Президентом, становится законом, вступает в юридическую силу, тем выше его эффективность, а чем больше законопроектов снимается с рассмотрения в парламенте и не доходит до подписи Президента, тем ниже его эффективность.

Результаты исследования позволяют в текущих условиях прогнозировать интенсивность усилий, прилагаемых к продвижению законопроектов в зависимости от их инициаторов — как институтов, так и отдельных парламентариев или групп парламентариев. Лоббисты наиболее заинтересованы в сотрудничестве с высокоэффективными субъектами права законодательной инициативы, так как это значительно облегчает достижение поставленных ими целей. Лоббисты — посредники между властью и обществом, которые доносят до власти запросы от общества и воздействуют на субъекты права законодательной инициативы так, чтобы с их помощью потребности общества были реализованы через необходимые изменения в законодательстве [1, 2].

Стоит отметить, что подобные исследования проводились и ранее, но сравнивать результаты в целом не представляется возможным (за исключением исследования ученых ИЭ РАН), так как методология была различна, как и их цели (политические или научно-исследовательские).

Масштабное количественное исследование, в которое был активно включен автор, было проведено в 2008–2009 гг. в Институте экономики РАН. Тогда были изучены характе-

ристики законопроектов, принятых в период с 1994 по 2009 г. [3]. В итоге удалось получить данные о динамике законодательной практики современной России. Цель исследования состояла в получении количественных оценок институциональных изменений, а не в замере эффективности субъектов законодательной инициативы. В ходе исследования были получены многочисленные результаты, среди которых динамика сроков рассмотрения и принятия законов, охват сфер регулирования, структура инициаторов внесения законов, соотношение новых законов и поправок в действующие. Рассматривались только институты, а не отдельные парламентарии, как это было сделано в следующих исследованиях. Исследование продлилось до 2016 г. [4].

В 2007 г. Центр исследования взаимодействия бизнеса и власти презентовал исследование «Лучшие лоббисты Государственной Думы ФС РФ IV созыва (2003–2007)», оценивающее законодательную деятельность депутатов, т.е. способность субъекта права законодательной инициативы доводить инициированные законопроекты до вступления их в юридическую силу. Авторы исследования рассматривали лоббизм как явление по продвижению интересов в органах государственной власти с целью добиться принятия выгодного для лоббиста решения, а депутатов — как лоббистов, прибегая к широкому толкованию лоббизма, которое вступает в противоречие с научным определением лоббистов в качестве независимых от власти посредников. Тогда было предложено рассматривать эффективность депутатов по коэффициенту полезного действия или способности инициировать законопроекты и доводить их до вступления в юридическую силу, а также по количеству внесенных законопроектов. В 2010 г. исследователи проанализировали активность и эффективность всех субъектов права законодательной инициативы, включая депутатов Государственной Думы V созыва [5].

В январе 2015 г. Центр содействия законотворчеству представил «Рейтинг законотворцев», который обновлялся регулярно до 2017 г. «Рейтинг законотворцев» — это количественное исследование законопроектной работы депутатов Государственной Думы, которое являлось частью другого регулярного исследовательского проекта фонда Института социально-экономи-

ческих и политических исследований — «Рейтинга-2016», где оценивались перспективные публичные политики. Участники «Рейтинга законодательцев» одновременно оценивались по количеству внесенных законопроектов в парламентскую сессию (уровень активности) и по результатам законопроектов, которые депутаты инициировали ранее (степень результативности законопроектной работы)¹.

Начиная с октября 2016 г. и по сей день политологи предлагают регулярно обновляемый «Интегральный рейтинг депутатов Государственной Думы — Коэффициент полезности депутатов Госдумы». Рейтинг основан на четырех критериях: «индекс народного голосования» — открытое онлайн-голосование, «индекс активности депутата в Госдуме» — анализ открытых данных сайта Государственной Думы, «индекс медийности» — анализ средств массовой информации, «индекс работы в регионе» — опрос экспертов. Так исследователи формируют рейтинг депутатов, опираясь на четыре показателя, три из которых — субъективные оценки. «Интегральный рейтинг депутатов Государственной Думы» в большей мере носит популистский характер и не представляет интереса для академических исследователей².

Регулярно рассчитывают рейтинг украинских парламентариев киевские исследователи. Они формируют КПД (коэффициент полезного действия) депутатов Верховной Рады. Их интересует, как каждый парламентарий участвовал в принятии прогрессивных законопроектов, какая фракция самая сплоченная, какое направление реформ предпочтительно для каждой фракции и многое другое [6–8].

В центре внимания нашего исследования — деятельность Государственной Думы VII созыва до 16 сентября 2019 г. Данные для анализа получены с помощью исследования открытых данных сайта Государственной Думы — «Системы обеспечения законодательной деятельности», которая предлагает расширенный поиск законопроектов по многочисленным крите-

риям³. Для нахождения необходимых данных отмечались следующие критерии: «7 созыв», «дата регистрации: до 16.09.2019», «дата последнего события: 16.09.2019», «субъект права законодательной инициативы, соответствующий актуальному запросу», «фракция, соответствующая актуальному запросу», «Закон опубликован».

Эффективность субъектов права законодательной инициативы в рамках исследования определялась исходя из четырех характеристик законодательской деятельности: «число внесенных законопроектов» — активность субъекта права законодательной инициативы; «число принятых законопроектов» — сколько законопроектов прошло через регламент парламента, стало законом и вступило в юридическую силу; «число отклоненных законопроектов» — сколько законопроектов было внесено в парламент, но по разным причинам снято с рассмотрения; «доля принятых законопроектов в числе рассмотренных законопроектов». Число принятых законопроектов и доля принятых в числе рассмотренных — ключевые показатели эффективности субъекта права законодательной инициативы: чем больше доля принятых законопроектов, тем выше эффективность, и чем меньше доля, тем ниже эффективность. Большая доля принятых законопроектов от числа рассмотренных также указывает на высокую эффективность субъекта права законодательной инициативы.

ХАРАКТЕРИСТИКИ СУБЪЕКТОВ ПРАВА ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ИНИЦИАТИВЫ

Результаты исследования, представленные в табл. 1, показывают, что депутаты Государственной Думы доминируют по числу внесенных законопроектов (1032). Доля принятых законопроектов составила 0,43. Получается, что более половины депутатских законопроектов снимается с рассмотрения, что говорит о низкой эффективности депутатов Государственной Думы как субъектов права законодательной инициативы.

Правительство, как и депутаты Государственной Думы, тоже вносит на рассмотрение значительное количество законопроектов

¹ Рейтинг законодательцев. Основные тренды осенней сессии Госдумы 2017 года. Фонд ИСЭПИ (Институт социально-экономических и политических исследований). URL: http://www.isepr.ru/upload/iblock/5ca/reyting_2018.pdf.

² Интегральное исследование — коэффициент полезности депутатов Госдумы. URL: <http://www.deputat.club/sites/default/files/attach/page/6365/kpdgd5.pdf>, <http://www.deputat.club/kpd>.

³ Система обеспечения законодательной деятельности Государственной Думы. URL: https://sozd.duma.gov.ru/oz#data_source_tab_b.

Таблица 1 / Table 1

**Характеристики субъектов права законодательной инициативы /
Characteristics of subjects of the right of legislative initiative**

| Субъекты права законодательной инициативы | Число внесенных законопроектов | Число принятых законопроектов | Число отклоненных законопроектов | Число законопроектов на рассмотрении | Доля принятых законопроектов |
|-------------------------------------------|--------------------------------|-------------------------------|----------------------------------|--------------------------------------|------------------------------|
| Депутаты Государственной Думы | 1032 | 361 | 479 | 192 | 0,429 |
| Правительство | 783 | 711 | 16 | 56 | 0,977 |
| Региональные законодательные органы | 475 | 59 | 376 | 40 | 0,135 |
| Президент | 98 | 98 | 0 | 0 | 1 |
| Верховный Суд | 31 | 22 | 1 | 8 | 0,956 |
| Члены Совета Федерации | 339 | 148 | 135 | 56 | 0,522 |
| Совет Федерации | 2 | 2 | 0 | 0 | 1 |

Источник / Source: составлено автором / the author.

(783), но, в отличие от депутатов, почти все законодательные инициативы Правительства подписываются Президентом — доля принятых законопроектов составляет 0,98. Так, Правительство как субъект права законодательной инициативы демонстрирует максимальную эффективность. Только 2% законодательных инициатив, предложенных Правительством, отклоняется парламентом.

Региональные органы законодательной власти инициируют меньше законопроектов, чем депутаты Государственной Думы или Правительство. За текущий созыв регионы внесли на рассмотрение в федеральный парламент 475 законопроектов. Доля принятых региональных законопроектов составляет 0,14. Этот показатель ничтожно мал, и он показывает, что подавляющую часть законодательных инициатив, которые поступают со стороны региональных парламентов, федеральный парламент отвергает. Так, региональные органы законодательной власти демонстрируют минимальную эффективность среди всех субъектов права законодательной инициативы.

Члены Совета Федерации вносят в Государственную Думу еще меньше законопроектов, чем депутаты, Правительство и региональные

парламенты. За текущий созыв члены Совета Федерации инициировали 339 законопроектов. Доля принятых законопроектов составляет 0,52. Это означает, что чуть более половины законопроектов сенаторов проходит через парламент и подписывается Президентом. В сравнении с активностью депутатов сенаторы оказываются более эффективными в продвижении своих инициатив. Хотя разрыв между указанными субъектами права законодательной инициативы и невелик, очевидна разница в числе внесенных в парламент инициатив: депутаты — 1032; сенаторы — 339. Сильнее (более чем в три раза) проявляют активность депутаты Государственной Думы, и на этом фоне эффективность незначительно, но выше у сенаторов. Отдельно можно отметить активность Совета Федерации как единого института права законодательной инициативы. За весь период по инициативе Совета Федерации было внесено и принято только два законопроекта.

Президент как субъект законодательной инициативы вносит на рассмотрение в Государственную Думу еще меньше законопроектов (98), но все они без исключения стремительно проходят через парламент и вступают в юридическую силу. Президент как субъект зако-

нодательной инициативы обладает абсолютной эффективностью. Условно конкурировать с инициативами Президента может только Верховный Суд. Верховный Суд внес в текущем созыве на рассмотрение в Государственную Думу 31 законопроект. Почти все инициативы Верховного Суда доходят до подписания Президентом (доля принятых законопроектов в числе рассмотренных — 0,97), как и инициативы Правительства (доля — 0,98). Но здесь сравнивать эффективность сложно, так как число внесенных Правительством законопроектов (783) значительно разнится с числом законопроектов, инициированных Верховным Судом (31). Стоит коротко отметить, что законодательные инициативы Верховного Суда направлены на регулирование процессов, связанных с деятельностью судебной системы; инициативы Правительства, депутатов Государственной Думы и сенаторов — на регулирование социально-экономических процессов, а инициативы Президента представляют собой преимущественно ратификации международных соглашений.

ХАРАКТЕРИСТИКИ ФРАКЦИЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ: ЭФФЕКТИВНЫЕ ФРАКЦИИ, ДЕПУТАТЫ И СЕНАТОРЫ

Хотя депутаты Государственной Думы как субъекты законодательной инициативы не могут считаться эффективными в деле продвижения законопроектов, так как даже меньше половины из рассмотренных законопроектов, инициированных депутатами, становятся законами, деятельность фракций с точки зрения эффективности в продвижении законодательных инициатив показывает различные результаты.

В *табл. 2* представлены показатели с учетом того, что некоторые законопроекты могли быть инициированы группой депутатов из разных фракций, и тогда законопроект засчитывался каждой фракции, хотя оставался в единственном числе.

В *табл. 2* показано, что по инициативе фракции «Единая Россия» на рассмотрение в парламент было внесено 687 законопроектов — максимальное число по сравнению с другими фракциями. Минимальное число показала фракция КПРФ, по инициативе которой было внесено 218 законопроектов. Отдельно стоят независимые от фракции депутаты, которые

внесли в парламент только 40 законопроектов. Средние результаты по числу внесенных на рассмотрение законопроектов показывают фракции ЛДПР (288) и «Справедливая Россия» (324). Высокую долю принятых законопроектов из числа рассмотренных имеет фракция «Единая Россия» (0,62). Менее эффективными оказываются независимые депутаты (0,518), фракции «Справедливая Россия» (0,51), КПРФ (0,44) и ЛДПР (0,38). Очевидно, что депутаты «Единой России» в сравнении с депутатами других фракций демонстрируют высокую активность в деле инициирования законопроектов и относительную эффективность в процессе продвижения законопроектов через парламент. Только чуть более половины рассмотренных законопроектов фракции «Единая Россия» принимаются, несмотря на то, что она считается партией власти и имеет значительную поддержку различных политических институтов. В то же время члены Совета Федерации, согласно данным *табл. 1*, показывают подобную результативность и выглядят на равных с депутатами фракции «Единая Россия». Аутсайдеры в продвижении законопроектов — представители фракции ЛДПР.

В любом случае указанные выше данные выявляют беспомощность и неконкурентоспособность депутатов Государственной Думы в деле продвижения законодательных инициатив. Хотя внутри Государственной Думы мы можем наблюдать различную эффективность не только фракций, но и отдельных депутатов. И здесь важно указать, что зачастую парламентарии вносят законопроекты на рассмотрение группами, а в некоторых случаях — целыми фракциями, и механизм исследования не позволяет определить, какой вклад в продвижение законопроекта внес конкретный депутат или сенатор, если в качестве субъекта законодательной инициативы становится коалиция депутатов и/или сенаторов. Парламентариям только засчитывается, что он стал одним из многих инициаторов, среди которых могут оказаться депутаты-«тяжеловесы» из фракции «Единая Россия», способные провести через парламент благодаря своему авторитету и политическому весу все законопроекты, в продвижение которых они включаются. Тем не менее высокие результаты депутата в любом случае указывают на его эффективность, хотя бы с точки зрения способности

Таблица 2 / Table 2

Характеристики фракций Государственной Думы / Characteristics of fractions of the State Duma

| Фракция | Число внесенных законопроектов | Число принятых законопроектов | Число отклоненных законопроектов | Число законопроектов на рассмотрении | Доля принятых законопроектов |
|-------------|--------------------------------|-------------------------------|----------------------------------|--------------------------------------|------------------------------|
| ЕР | 687 | 345 | 212 | 130 | 0,619 |
| ЛДПР | 288 | 89 | 146 | 53 | 0,378 |
| СР | 324 | 136 | 129 | 59 | 0,513 |
| КПРФ | 218 | 83 | 105 | 30 | 0,441 |
| Вне фракции | 40 | 14 | 13 | 13 | 0,518 |

Источник / Source: составлено автором / the author.

вступать в «правильные» коалиции, даже если в отдельности депутат слаб или принадлежит к малоэффективной фракции. С подобными оговорками можно рассматривать и членов Совета Федерации.

Кроме того, исследование не учитывает вес законопроектов и значительность их влияния на социально-экономические процессы. Очевидно, что успешное продвижение законопроекта, который полностью изменяет существующую действительность, не сравнится с успешным продвижением законопроекта, который незначительно регулирует одну из сфер жизнедеятельности общества.

В перспективе отдельный исследовательский интерес представляет сетевой анализ законотворческого соавторства российских парламентариев. Подобный анализ уже был проведен украинскими коллегами на примере законотворческой активности депутатов Верховной Рады [9]. Сетевой анализ законотворческого соавторства позволит выявить действительных лидеров в законотворческой эффективности субъектов права законодательной инициативы, так как подчеркнет, кто именно из парламентариев находится в центре принятия решений, как и как часто группируются депутаты из разных фракций и сенаторы в процессе продвижения законопроектов.

Таблица 3 дает представление о лидерах внутри фракции, которые выявляются по двум критериям — большое число принятых законопроектов в совокупности с высокой долей принятых законопроектов в числе рассмотренных. Такие эффективные («плодовитые») депутаты есть в каждой фракции, но их можно срав-

нивать между собой только внутри фракции, так как эффективность фракционных лидеров значительно уступает эффективности лидеров фракции «Единая Россия». Мы намеренно выделяем пять первых самых эффективных парламентариев внутри каждой фракции и пять эффективных сенаторов. В то же время внутри каждой фракции и в Совете Федерации есть аутсайдеры законотворческой деятельности, которые занимают пассивную позицию, не участвуя (или участвуя незначительно) в процессе внесения законопроектов на рассмотрение в Государственную Думу. Такие парламентарии в табл. 3 умышленно не представлены.

Пятерку эффективных парламентариев фракции ЛДПР представляют Игорь Лебедев, Владимир Жириновский, Андрей Луговой, Михаил Дегтярев и Дмитрий Савельев. Максимальную эффективность и политическое чутье демонстрируют Игорь Лебедев и Андрей Луговой. Очевидно, что по числу рассмотренных и принятых законопроектов лидирует депутат Игорь Лебедев, а у Андрея Лугового — большая доля принятых законопроектов в числе рассмотренных при меньшей законотворческой активности.

Пятерку эффективных парламентариев фракции «Справедливая Россия» представляют Анатолий Аксаков, Олег Николаев, Михаил Емельянов, Вадим Белоусов, Елена Драпеко. Абсолютную эффективность внутри фракции демонстрирует Анатолий Аксаков, чьи результаты почти в два раза превосходят результаты его четырех партийных соратников, которые, в свою очередь, являются лидерами фракции в продвижении законопроектов. Руководитель

Характеристики депутатов и сенаторов / Characteristics of deputies and senators

| Фамилия и имя парламентария | Фракция | Всего рассмотренных законопроектов | Число принятых законопроектов | Число отклоненных законопроектов | Доля принятых законопроектов |
|-----------------------------|---------|------------------------------------|-------------------------------|----------------------------------|------------------------------|
| Лебедев Игорь | ЛДПР | 33 | 16 | 17 | 0,48 |
| Жириновский Владимир | ЛДПР | 24 | 11 | 13 | 0,46 |
| Луговой Андрей | ЛДПР | 13 | 10 | 3 | 0,77 |
| Дегтярев Михаил | ЛДПР | 22 | 10 | 12 | 0,45 |
| Савельев Дмитрий | ЛДПР | 28 | 9 | 19 | 0,32 |
| Аксаков Анатолий | СР | 76 | 54 | 22 | 0,71 |
| Николаев Олег | СР | 90 | 33 | 57 | 0,37 |
| Емельянов Михаил | СР | 91 | 22 | 69 | 0,24 |
| Белоусов Вадим | СР | 37 | 13 | 24 | 0,35 |
| Драпеко Елена | СР | 40 | 10 | 30 | 0,25 |
| Мельников Иван | КПРФ | 40 | 15 | 25 | 0,38 |
| Синельщиков Юрий | КПРФ | 27 | 10 | 17 | 0,37 |
| Плетнева Тамара | КПРФ | 46 | 10 | 36 | 0,22 |
| Гаврилов Сергей | КПРФ | 28 | 10 | 18 | 0,36 |
| Смолин Олег | КПРФ | 33 | 8 | 25 | 0,24 |
| Гетта Антон | ЕР | 107 | 94 | 13 | 0,88 |
| Кобилев Алексей | ЕР | 108 | 93 | 15 | 0,86 |
| Романов Михаил | ЕР | 101 | 88 | 13 | 0,87 |
| Иванов Валерий | ЕР | 96 | 84 | 12 | 0,87 |
| Говорин Николай | ЕР | 85 | 78 | 7 | 0,91 |
| Журавлев Николай | Сенатор | 36 | 31 | 5 | 0,86 |
| Клишас Андрей | Сенатор | 20 | 18 | 2 | 0,9 |
| Рязанский Валерий | Сенатор | 19 | 16 | 3 | 0,84 |
| Ткач Олег | Сенатор | 17 | 14 | 3 | 0,82 |
| Рябухин Сергей | Сенатор | 15 | 12 | 3 | 0,8 |

Источник / Source: составлено автором / the author.

Таблица 4 / Table 4

**Характеристики «стопудовых» депутатов фракции «Единая Россия» /
Characteristics “heavyweight” deputies of the faction “United Russia”**

| Фамилия и имя депутата | Всего рассмотренных законопроектов | Число принятых законопроектов | Число отклоненных законопроектов | Доля принятых законопроектов |
|------------------------|------------------------------------|-------------------------------|----------------------------------|------------------------------|
| Крашенинников Павел | 46 | 44 | 2 | 0,96 |
| Петрунин Николай | 39 | 37 | 2 | 0,95 |
| Бурматов Владимир | 36 | 35 | 1 | 0,97 |
| Назарова Наталья | 36 | 34 | 2 | 0,94 |
| Кидяев Виктор | 35 | 34 | 1 | 0,97 |
| Цыбизова Татьяна | 35 | 33 | 2 | 0,94 |
| Яровая Ирина | 35 | 33 | 2 | 0,94 |

Источник / Source: составлено автором / the author.

фракции Сергей Миронов не вошел в первую пятерку эффективных парламентариев.

Пятерку эффективных парламентариев фракции КПРФ представляют Иван Мельников, Юрий Синельщиков, Тамара Плетнева, Сергей Гаврилов, Олег Смолин. Депутат Иван Мельников показывает максимальный результат в числе принятых законопроектов и в доле принятых законопроектов в числе рассмотренных. Ему уступают депутаты Юрий Синельщиков и Сергей Гаврилов — у них примерно одинаковая доля принятых законопроектов в числе рассмотренных, но меньше принятых законопроектов. Стоит отметить, что руководитель фракции Геннадий Зюганов не входит в пятерку лидеров фракции, показывая меньшую законодательную эффективность.

Пятерку эффективных парламентариев фракции «Единая Россия» представляют Антон Гетта, Алексей Кобилев, Михаил Романов, Валерий Иванов, Николай Говорин. Максимальные результаты показывает депутат Антон Гетта — с ним может конкурировать только депутат Алексей Кобилев, у которого продуктивность незначительно ниже. В числе лидеров нет руководителя фракции Сергея Неверова. Очевидно, что лидеры фракций ЛДПР, КПРФ и «Справедливая Россия» не способны конкурировать с лидерами фракции «Единая Россия».

Самые активные члены Совета Федерации — сенаторы Николай Журавлев, Андрей Клишас, Валерий Рязанский, Олег Ткач, Сергей Рябухин.

У Николая Журавлева, заместителя председателя Совета Федерации, максимальное число законопроектов, принятых с его участием, и значительная доля принятых законопроектов из числа рассмотренных. Сенатор Андрей Клишас демонстрирует меньшее число принятых законопроектов, но большую долю принятых законопроектов из числа рассмотренных.

ХАРАКТЕРИСТИКИ ДЕПУТАТОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ С НЕОРДИНАРНЫМИ ПОКАЗАТЕЛЯМИ ЭФФЕКТИВНОСТИ

Стоит рассмотреть отдельную группу из семи депутатов фракции «Единая Россия», которые демонстрируют неординарные результаты законодательской активности. В табл. 4 представлена группа парламентариев, которые по каким-то причинам включаются только в потенциально успешные законопроекты или же обладают способностью доводить инициированные законопроекты до вступления их в юридическую силу.

Среди депутатов с неординарными показателями эффективности — Павел Крашенинников, Николай Петрунин, Владимир Бурматов, Наталья Назарова, Виктор Кидяев, Татьяна Цыбизова, Ирина Яровая. Список «стопудовых» депутатов может быть продолжен, так как вышеперечисленные парламентарии являются только самой «вершиной айсберга» эффективных депутатов, на вершине которой — Павел Крашенинников, с чьим участием было принято 44 законопроекта

и только 2 были сняты с рассмотрения. Доля принятых законопроектов в числе рассмотренных стремится к единице не только у Павла Крашенинникова, но и у депутатов Владимира Бурматова и Виктора Кидяева. Политики из группы эффективных «стопудовых» являются своего рода индикаторами потенциально успешного законопроекта, который способен преодолеть все этапы в парламенте, выйти на утверждение президентом и вступить в юридическую силу. Очевидно, что «стопудовые» депутаты не ввязываются в законодательные инициативы, которые не имеют перспективы трансформироваться в закон. «Стопудовые» парламентарии присутствуют и в других фракциях, но в «Единой России» — наиболее яркие представители этой группы.

ВЫВОДЫ ИЗ АНАЛИЗА ЭФФЕКТИВНОСТИ СУБЪЕКТОВ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ИНИЦИАТИВЫ

Во-первых, эффективность субъектов законодательной инициативы в продвижении законопроектов через парламент различна. Различие состоит не только в сочетании большого числа успешно принятых законопроектов и высокой доли принятых в числе рассмотренных, но и в сферах регулирования законодательства, на которые «заточен» субъект права законодательной инициативы. К примеру, Президент, хотя и показывает высокую законодательную эффективность, не вносит на рассмотрение законопроекты, регулирующие социально-экономические процессы. Он сконцентрирован преимущественно на ратификации международных соглашений. Соответственно если стоит задача регулирования социальных и экономических процессов, то лучше обратить внимание на Правительство или Федеральное Собрание, учитывая, что эффективность в продвижении законопроектов с помощью Правительства почти в два раза выше, чем с помощью депутатов Государственной Думы или членов Совета Федерации. Тогда как прохождение

законопроектов через федеральный парламент с помощью региональных законодательных собраний как субъектов законодательной инициативы также обречено на провал, так как региональные законодательные органы показывают минимальную эффективность в продвижении законопроектов.

Во-вторых, депутаты Государственной Думы и члены Совета Федерации также неодинаково эффективны в продвижения законопроектов. Внутри Государственной Думы есть существенное разделение между фракциями, каждая из которых демонстрирует различные показатели эффективности. Лидирует фракция «Единая Россия». Фракции КПРФ, ЛДПР и «Справедливая Россия» демонстрируют примерно равные результаты законодательной эффективности, значительно уступая «Единой России». Законотворческая активность сенаторов Совета Федерации способна сравняться с деятельностью членов фракции «Единая Россия».

В-третьих, внутри фракций Государственной Думы также есть свои лидеры в деле эффективного продвижения законопроектов через парламент. Очевидно, что у многочисленной «Единой России» большее число эффективных лидеров, чем у малочисленных фракций КПРФ, ЛДПР и «Справедливая Россия». В любом случае ввиду того что депутаты чаще инициируют законопроекты в коалиции с коллегами (в том числе и с коллегами из других фракций), в выборе двигателя законодательной инициативы лучше опираться на лидеров фракций, даже если они принадлежат к неэффективным фракциям. При этом локомотивами в продвижении законопроектов и залогом успеха являются представители группы депутатов фракции «Единая Россия», которые показывают неординарные результаты законотворческой активности — максимальную долю принятых законопроектов в числе рассмотренных законопроектов, и эта доля стремится к единице, позволяя утверждать, что эта группа «стопудовых» депутатов гарантирует успех в продвижении законопроектов.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Толстых П. А. Полное руководство по разработке государственно-управленческих решений, теории и практике лоббирования. М.: Перо; 2019.
2. Павроз А. В. Лоббизм: институциональные основания и практики политического влияния в демократических обществах. СПб.: РХГА; 2016.
3. Кирдина С. Г., Кирилук И. Л., Толмачева И. В., Рубинштейн А. А. Российская модель институциональных изменений: опыт эмпирико-статистического исследования. *Вопросы экономики*. 2010;(11):97–114.

4. Волынский А. И., Рубинштейн А. А., Круглова М. С. Роль Государственной Думы РФ в отечественном законодательном процессе: анализ количественных данных. *Социально-политические науки*. 2016;(3):14–21.
5. Толстых П. А. Лучшие лоббисты Государственной Думы ФС РФ IV созыва. URL: https://www.hse.ru/data/844/351/1238/Tekst_Tolstyh.pdf.
6. Остапчук Д. Рейтинг депутатов: как народные избранники отработали 5-ю сессию. URL: <https://voxukraine.org/ru/rejting-deputativ-ru>.
7. Надельнюк А. «Большой брат» Слуги народа: три депутата-отступника и еще семь на подходе. Кто они? URL: <https://www.liga.net/politics/articles/bolshoy-brat-slugi-naroda-tri-deputata-otstupnika-i-esche-sem-na-podhode-kto-oni>.
8. Остапчук Д. Какой будет новая коалиция, или о чем молчат политики, но говорит математика. URL: <https://voxukraine.org/ru/yakoiy-bude-nova-koalitsiya-ru>.
9. Брик Т., Остапчук Д. Анализ сетей в Украинском парламенте посредством рассмотрения законотворческого соавторства. URL: <https://voxukraine.org/ru/analyzing-ukrainian-parliament-networks-through-legislative-co-authorship-ru>.

REFERENCES

1. Tolstykh P. A. A complete guide to the development of government decisions, theory, and practice of lobbying. Moscow: Pero; 2019. (In Russ.).
2. Pavroz A. V. Lobbying: Institutional foundations and practices of political influence in democratic societies. SPb.: RKhGA; 2016. (In Russ.).
3. Kirdina S. G., Kirilyuk I. L., Tolmacheva I. V. Rubinstein A. A. Russian model of institutional change: the experience of empirical-statistical research. *Voprosy ekonomiki*. 2010;(11):97–114. (In Russ.).
4. Volynsky A. I., Rubinshtein A. A., Kruglova M. S. The role of the State Duma of the Russian Federation in the domestic legislative process: analysis of quantitative data. *Sotsialno-politicheskiye nauki*. 2016;(3): 14–21. (In Russ.).
5. Tolstykh P. A. The best lobbyists of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation of the IV convocation. URL: https://www.hse.ru/data/844/351/1238/Tekst_Tolstyh.pdf. (In Russ.).
6. Ostapchuk D. Rating of Deputies: How People’s Choice Worked Out the 5th Session. URL: <https://voxukraine.org/ru/rejting-deputativ-ru>. (In Russ.).
7. Nadelnyuk A. “Big Brother” Of the servants of the nation: three apostate deputies and seven more on the way. Who are they? URL: <https://www.liga.net/politics/articles/bolshoy-brat-slugi-naroda-tri-deputata-otstupnika-i-esche-sem-na-podhode-kto-oni>. (In Russ.).
8. Ostapchuk D. What will the new coalition be, or what politicians are silent about, but mathematics speaks. URL: <https://voxukraine.org/ru/yakoiy-bude-nova-koalitsiya-ru>. (In Russ.).
9. Brik T., Ostapchuk D. Analysis of networks in the Ukrainian Parliament through consideration of legislative co-authorship. URL: <https://voxukraine.org/ru/analyzing-ukrainian-parliament-networks-through-legislative-co-authorship-ru>. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Ирина Васильевна Толмачёва — руководитель исследовательской группы ИД «Аргументы недели», Москва, Россия
i.v.tolmacheva@gmail.com

ABOUT THE AUTHOR

Irina V. Tolmacheva — Head of the research group of the “Arguments of the week” publishing house, Moscow, Russia
i.v.tolmacheva@gmail.com

*Статья поступила 26.07.2020; принята к публикации 15.08.2020.
Автор прочитала и одобрила окончательный вариант рукописи.
The article received on 26.07.2020; accepted for publication on 15.08.2020.
The author read and approved the final version of the manuscript*