

А.И. Волынский

м.н.с., Институт экономики РАН, Москва

М.С. Круглова

м.н.с., Институт экономики РАН, Москва

П.В. Рожков

ст. лаборант, Институт экономики РАН, Москва

А.А. Рубинштейн

к.э.н., Институт экономики РАН, Москва

ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ МЕХАНИЗМЫ В РФ КАК ИНСТРУМЕНТ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОГО ДИЗАЙНА: НА МАТЕРИАЛАХ АНАЛИЗА КОЛИЧЕСТВЕННЫХ ДАННЫХ БАЗЫ LAWSTREAM.RU¹

Аннотация. В статье представлены результаты исследования механизма принятия законодательных решений как инструмента институционального дизайна. Понятие институционального дизайна, используемое во многих англоязычных экономических исследованиях, российскими экономистами, напротив, употребляется реже. В широком смысле институциональный дизайн – это целенаправленное воздействие на институциональную среду, имеющее своей целью установление планируемых институциональных комбинаций. Проблема, цели и задачи институционального дизайна могут быть рассмотрены как часть теории реформ в ее институциональном аспекте. В российской литературе обнаруживается обширный пласт работ по теории институциональных реформ. Поиск стратегий реформ в итоге выходит за рамки экономического изучения проблемы, работающие в этом направлении исследователи обращаются к некоторым заимствуемым из политологии концепциям, в частности – теории гражданской культуры и ее влияния на общественные институты. В этой связи можно утверждать, что проблема институциональных реформ лишь на этапе выбора необходимых институциональных конфигураций является экономической, а вопрос выбора реформаторских стратегий и их реализации не может быть решен без учета факторов, лежащих в плоскости осмысления политологической науки и социологии. В представленной статье мы сосредоточились на исследовании одного из таких факторов – механизма принятия законодательных решений на примере изучения количественных показателей отечественной законодательной среды. По результатам был сделан вывод, согласно которому действующие в РФ принципы и механизмы принятия законодательных решений могут быть описаны как удобный механизм для реализации выбранных на уровне президента и исполнительной власти стратегий, однако указывается, что решающим фактором в данном случае является высокая скорость принятия законопроектов, вносимых в парламент президентом и правительством. Это можно трактовать и как свидетельство отсутствия широкой общественно-политической дискуссии вокруг законопроектов, что может способствовать снижению уровня доверия к проводимым реформам.

Ключевые слова: институциональный дизайн, институционализм, законодательство РФ, государственная дума, мезоуровень.

Классификация JEL: B52, B59, K10.

¹ Работа выполнена при поддержке Российского фонда фундаментальных исследований (проект № 17-02-00207).

Понятие институционального дизайна широко распространено в англоязычной научной литературе, как в работах экономистов, так и в политологических исследованиях. О широком признании термина и соответствующих ему теоретических построений косвенно может свидетельствовать получение американским политэкономом Элино́р Остром, автором знаменитых восьми принципов институционального дизайна, Нобелевской премии по экономике. Одной из возможных трактовок институционального дизайна может являться представление о нем как о целенаправленном воздействии реформаторских стратегий на институциональную среду. В этом смысле проблема моделирования необходимых институциональных конфигураций может быть рассмотрена в двух аспектах: экономическом, когда речь идет о выборе эффективных институтов, стимулирующих экономический рост, и политическом, когда необходимо искать ответы на вопрос о восприятии новых институциональных норм обществом. В области политического рассмотрения находится также и проблема механизмов реализации реформ, в том числе и такого, как создание соответствующей законодательной базы. Цель представленного исследования рассмотреть российскую законодательную систему с точки зрения восприятия ее как одного из механизмов реализации программ реформ. Исследование основано на анализе количественных данных базы проекта LAWSTREAM.RU². Пополняемая на основе двух открытых источников: официального сайта Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и онлайн-версии справочной системы Консультант плюс база в настоящий момент охватывает период с 1994 по 2017 гг. и содержит в себе данные о законодательной активности различных институтов власти за указанный срок как общие количественные показатели для всех субъектов центральной власти, так и более детальные для Государственной Думы. В своем исследовании мы сосредоточились на группе показателей, раскрывающих законодательную активность трех субъектов власти, обладающих правами законодательной инициативы: президента, правительства и депутатов Государственной Думы по таким параметрам, как процент принятых новых законов по инициаторам внесения, сфера законодательного регулирования по инициаторам и скорость прохождения законопроектов по инициаторам внесения через Государственную Думу. Анализ указанных групп данных позволил сделать выводы о том, насколько потенциально «удобным» инструментом является российская законодательная система с точки зрения реализации на стадии нормотворчества инициатив по реализации реформ.

В первой части исследования мы рассмотрели основные трактовки институционального дизайна в англо- и русскоязычной экономической литературе. Во второй части было обращено внимание на описание принципов институционального дизайна российской системы власти в работах российских политологов. Третья часть содержит изложение полученных в результате анализа количественных данных выводов.

1. Институциональный дизайн: к трактовке понятия

Англоязычные исследования институционального дизайна условно можно поделить на два магистральных направления. С одной стороны, это работы Элино́р Остром и ее последователей, ученых из числа членов т.н. Блумингтонской школы, и ее знаменитые восемь принципов институционального дизайна, сводимые к постулату о возможной многовариантности институциональных форм и необходимости учета интересов всех вовлеченных сторон, с другой стороны, это обширный пласт работ, рассматривающих институциональный дизайн исключительно в контексте теории реформ и насаждения желаемых институтов и правил в среду реформируемого объекта.

² inecon.org/publikaczii/monitoring-zakonodatelstva-rf.html.

Концепция Элино́р Остро́м выросла из результатов проведенных ею полевых исследований в странах Африки и деревнях западного Непала. Она изучила то, как общества выработали различные институциональные механизмы для управления природными ресурсами. Сделанный ею вывод был отчасти парадоксален. Указав на возможность для сообществ выработки оптимальных механизмов распределения в условиях ограниченных ресурсов, она отвергла всякую возможность обретения универсальной институциональной панацеи, подходящей для любого типа сообществ [Ostrom, 2009]. Вместе с тем «Остром продемонстрировала, что во многих случаях обычным людям, не имеющим никакой специальной подготовки, а зачастую вовсе неграмотным, гораздо лучше удаётся справляться с различными социальными дилеммами, чем экспертам и политикам» [Капелюшников, 2010. С. 39]. Работы Остром позволили обратить внимание на ситуацию, когда вмешательство чиновников в реформируемую среду наносит прямой вред системе, в том числе и в силу игнорирования ими устоявшихся неформальных норм поведения и принципов распределения [Aligica, Boettke, 2009. P. 152]. Внимание к неформальным, но устойчивым нормам легло в основу сформулированных Остром восьми принципов институционального дизайна, ключевым моментом которых является учет интересов всех заинтересованных в процессе сторон и необходимость установления общедоступных и понятных принципов распределения и наложения санкций³.

Другим направлением является рассмотрение институционального дизайна как «преднамеренной попытки изменения свода формальных и неформальных правил» [Klijn, Korpenjan, 2006. P. 149]. Если для Остром объектом воздействия является сфера пересечения нисходящих потоков формальных правил и восходящих процессов конституирования неформальных правил, то в данном случае речь идет, скорее, о процессах имплементации формальных, спускаемых «сверху», правил в среду. Вышедшей из такого подхода теорией можно считать концепцию *second-best institutions* [Coram, 1996; Rodrik, 2008], более известную в русскоязычной литературе как теория промежуточных институтов. Предполагается, что промежуточные институты применяются тогда, когда все правила или условия, необходимые для функционирования целевых (*first-best*) институтов, отсутствуют в текущих условиях. Целевые институты в данном случае понимаются как эталонные, а промежуточные мыслятся как часть длительной стратегии институциональных преобразований, позволяющей создать со временем необходимые для целевых институтов условия.

Теория *second-best institutions* оказалась хорошо воспринята российскими экономистами, преимущественно избегающими как термина институциональный дизайн, так и отсылок к исследованиям Элино́р Остро́м. Ее распространение в российском научном и общественном дискурсах стоит связать с именем академика В.М. Полтеровича. В его описании суть стратегии промежуточных институтов – «в создании желательного института путем построения цепочки сменяющих друг друга институтов, т. е. путем построения институциональной траектории, которая соединяет исходный институт с желаемым» [Полтерович, 2007. С. 11]. Концепция открывает путь к учету культурных, социальных и политических факторов. Так, в докладе Центра стратегических разработок промежуточным институтам отводится роль «ослабления социокультурных ограничений, препятствующих внедрению целевых (стандартных) институтов» при условии, что под целевыми институтами понимаются институты открытого доступа (Центр..., 2017. С. 101). Сам В.М. Полтерович обращается к понятию гражданской культуры, понимая ее как «совокупность отношений индивида к институтам и социальным группам (пример: толерантность

³ Более подробно см. на русском языке: [Капелюшников, 2010. С. 24] или: [Ostrom, 1990; Ostrom, 2000. P. 149–153].

или интолерантность), его ожиданий и установок <...> и ценностей, а также его социально-психологических характеристик» [Полтерович, 2016. С. 227]⁴. На этом этапе значительным оказывается внимание не только к культурным аспектам политической жизни, но и рассмотрение действующих политических институтов.

2. Институциональный дизайн российской политической системы: слабость парламента

Особенности институционального дизайна российской политической системы с ее принципами разграничения властных полномочий и регулирования взаимоотношений между тремя ветвями власти закреплены на законодательном уровне Конституцией РФ, принятой и вступившей в силу в конце 1993 г. Значительное число российских авторов, исследующих проблему, сходится на том, что ключевым свойством отечественной политической системы является ее несбалансированность, выражаемая ярко выраженным приматом исполнительной власти в лице президента, по сравнению с другими органами государственной власти, прежде всего парламентом. Ключевым в этой связи становится вопрос о причинах становления системы, предполагающей дисбаланс в разграничении полномочий и сужение пространства политической конкуренции. Так, М.А. Краснов цепь событий, происходивших в период 1991–1993 гг. и предопределивших принятие Конституции 1993 г., называет «случайной» [Краснов, 2017. С. 10]. Напротив, Х.А. Гаджиев полагает, что транзит российской системы власти от установленной после распада СССР формы устройства, при которой должность президента была ограничена исключительно полномочиями исполнительной власти, к Конституции 1993 г. был определен политической культурой России, склонной к установлению авторитарных форм политического режима, олицетворяемых фигурой условного «Царя» [Гаджиев, 2016. С. 43].

Фактическим следствием норм Конституции 1993 г. является слабость российского парламента как законодательного органа: «...Конституция 1993 года намеренно создала парламент институционально слабым, чтобы доминировавшая в нем оппозиция не смогла заблокировать политические и экономические реформы времен Бориса Ельцина. Таковым он остается и при Путине только из оппозиции Дума превратилась в послушного исполнителя воли президентской власти» [Макаренко, Колесников, 2016]. Принятым в 1993 г. текстом основного закона страны «формально провозглашенный принцип разделения властей был, по сути, подменен гегемонией исполнительной власти. Парламент фактически оказался лишенным реальных рычагов власти и контрольных функций. Политические партии не получили официальных каналов влияния ни на состав правительства, ни на процесс принятия решений» [Петухов, 2016. С. 22]. Фактическая слабость парламента повлияла и на особенности российской партийной системы, носящей «витринный характер» [Шульман, 2015. С. 175].

Констатация политологами кризиса парламентской системы в России, фактически институциональной слабости законодательной ветви власти и, как следствие, незначительности политических партий как явления, важна для нашего исследования в качестве одной из гипотез, влияющих на оценку российской законодательной системы как инструмента реализации стратегий реформ. В рамках этой конструкции функционирующий в современной России механизм принятия законодательных решений может быть описан как уход из сферы публичной политики (хотя, как правило, если речь идет о различных формах демократий, зако-

⁴ Полтерович отсылает к понятию «гражданской культуры» из классической работы Алмонда и Верба «Гражданская культура. Политические установки и демократия в пяти странах» (The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations) [Алмонд, Верба, 2014], в то время как политологи, работающие над вопросами институционального дизайна, зачастую используют термин «политическая культура», но так же отсылая к работе Алмонда и Верба [Завершинский, 2015; Гаджиев, 2016]

нотворчество – сфера публичной деятельности и широких общественных дискуссий) в область непубличных закрытых дискуссионных площадок [Шульман, 2015. С. 184]. Если допустить, что такое описание верно, то можно сделать вывод о том, что российский механизм законотворчества может являться удобным инструментом в руках реформаторов (а реформы, как правило, бывают инициированы исполнительной властью): гипотетический уход от публичных дискуссий позволяет проводить через парламент непопулярные в обществе реформы.

3. Российский законодательный механизм: анализ количественных данных

С нашей точки зрения, критерием «удобства» законодательного механизма с точки зрения целей реализации тех или иных реформ может являться скорость прохождения законопроектов через институты законодательной власти: быстрая скорость принятия законов гарантирует оперативность в создании необходимой для внедрения новых институциональных правил массы принятых и реализуемых законодательных актов. Анализ соответствующих количественных показателей для российской законодательной системы позволил бы, исходя из указанного критерия, подтвердить гипотезу о том, что российский парламент в силу особенностей институционального дизайна власти в РФ является удобным инструментом для реализации выработанных исполнительной властью программ реформ.

На основе базы LAWSTREAM.RU нами были составлены соответствующие графики. Для того, чтобы определить роль исполнительной власти в лице президентской власти и правительства в общем потоке принимаемых законов, мы обратились к показателю доли новых федеральных законов от общего числа принятых законов и поправок, рассчитанному по инициатору внесения (рис. 1)⁵.

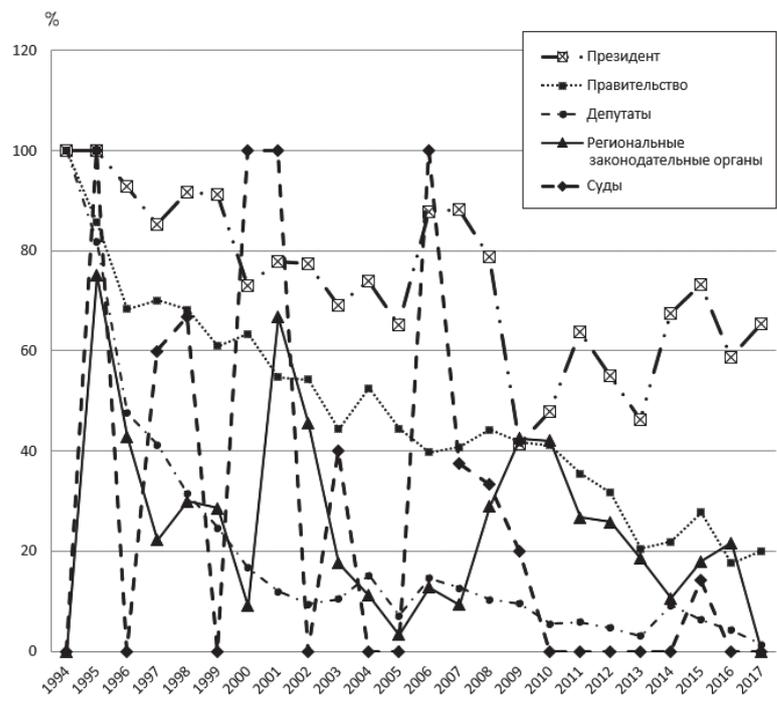


Рис. 1. Доля новых федеральных законов в общем числе принятых законов и поправок (по инициаторам внесения, %, 1994–2017 гг., по дате внесения)

⁵ Ключевым для нас является сравнение показателей для исполнительной (президент и правительство) и законодательной (депутаты) ветвей власти, однако правом законодательной инициативы обладают и судебные законодательные органы, а также местные законодательные органы. Для полноты анализа нами было принято решение сохранить показатели для последних акторов на представленных графиках.

Видно, что на протяжении практически всего периода наблюдений процентная доля новых федеральных законов от общего числа принятых законодательных актов выше для президентской власти, чем для парламентариев, чьи показатели ниже в том числе и в сравнении с показателями правительства. Если же сравнивать по соотношению исполнительной (суммарный показатель для президента и правительства) и законодательной ветвей власти, то разрыв станет существенней. Важным является также и постоянство указанного разрыва в численных показателях: разрыв виден и в годы правления Б.Н. Ельцина, когда позиции условно оппозиционных партий и фракций в Государственной Думе были сильнее, чем в годы правления последующих президентов.

Однако более интересным для нашего исследования является сравнение по такому показателю как средний срок прохождения закона от внесения в Государственную Думу до принятия Советом Федерации, рассчитанный по инициаторам внесения (рис. 2).

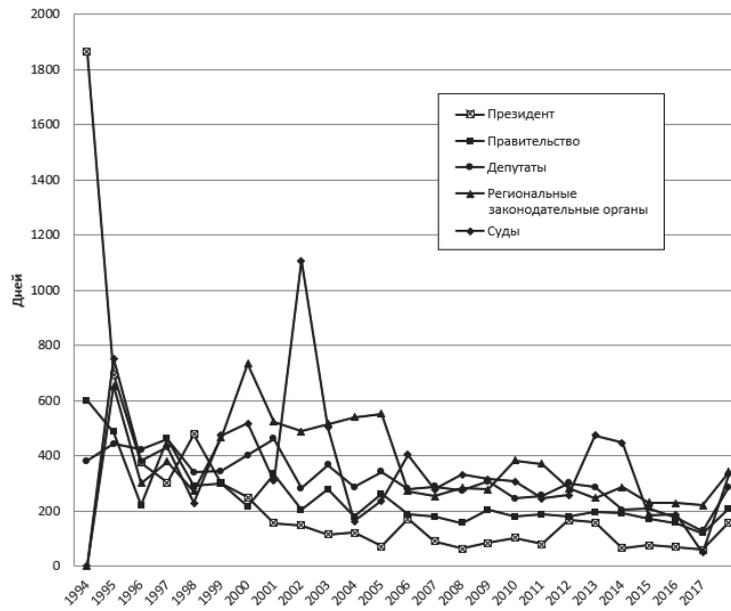


Рис. 2. Средний срок прохождения закона (от внесения в ГД до принятия СФ, по году внесения в ГД, дней)

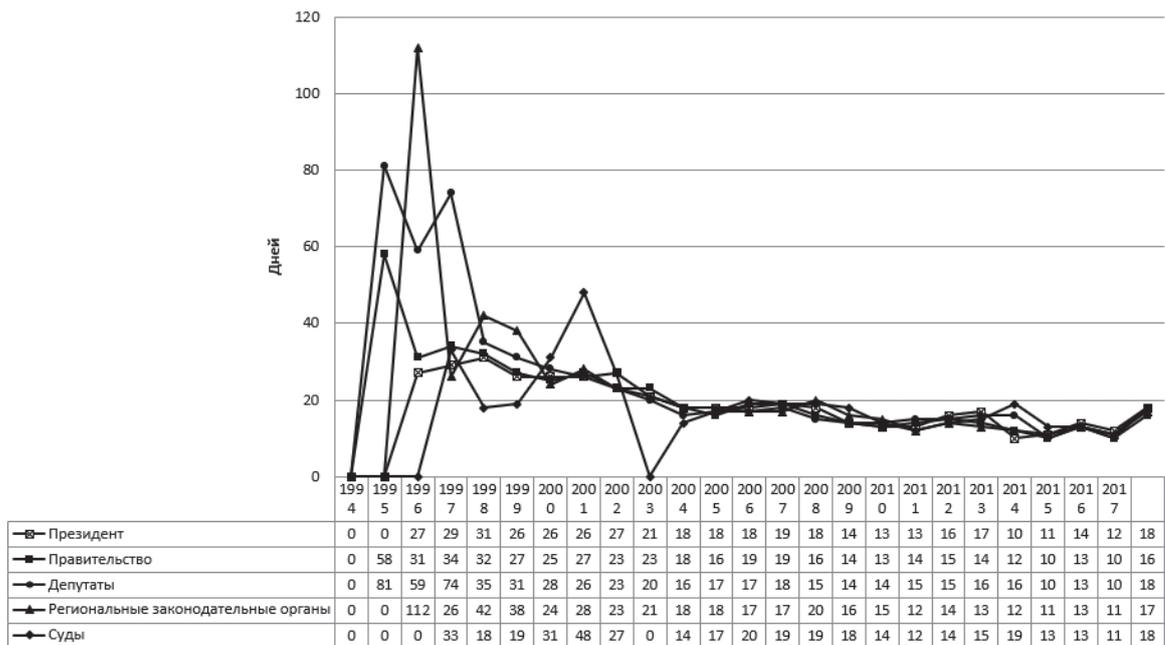


Рис. 3. Средний срок от принятия Государственной Думой до окончательного подписания законопроекта (по инициаторам, по году принятия в ГД, дней)

Мы видим, что на всем периоде наблюдений показатель для внесенных президентом законов был ниже, чем для инициированных депутатами законопроектов, аналогично и инициированные правительством законопроекты проходили через стадии принятия быстрее, чем депутатские инициативы. Вместе с тем, обратившись к графику, на котором представлен показатель среднего срока от принятия закона Государственной Думой до подписания его президентом (рис. 3), мы увидим, что сравнительно более долгие сроки для депутатских законодательных инициатив возникают на стадии прохождения законопроектов через парламент, срок прохождения последующего этапа (от принятия парламентом до подписания президентом) примерно равен для всех законопроектов.

Исходя из сделанных наблюдений, действительно можно подтвердить вывод о том, что устоявшийся механизм принятия законодательных решений может использоваться как удобный инструмент реализации любых выработанных исполнительной властью программ реформ на стадии создания необходимой для трансформации институциональных конфигураций законодательной базы.

Вместо заключения: проблема защиты от ошибок и принятия реформ обществом

Эмпирически подтвердив инструментальное достоинство российской законодательной системы, частью которой является парламент, с точки зрения реализации интересов исполнительной власти по оперативному созданию необходимой массы принятых законодательных актов, мы вместе с тем не можем уйти от качественных и отчасти ценностных оценок обнаруженной особенности. Институциональная слабость российского парламента в текущих конфигурациях системы распределения властных полномочий очевидна, указание на это можно считать общим для значительного числа исследований российских политологов, равно как и отрицание значимости российских партий как общественно-политических институтов. Текущее состояние политической системы обнаруживает тяготение «к властному моноцентризму» [Кузнецов, 2016. С. 230]. Отойдя от простой градации типов политических режимов по линии «демократия/авторитаризм», мы тем не менее вынуждены будем признать, что, как показывают исследования, наличие парламента в странах с авторитарного типа режимами повышает эффективность государственного управления и способствует ускорению экономического роста [Wright, 2008].

Институциональная слабость парламента способствует минимизации издержек времени, требующегося на согласование мнений широкого круга заинтересованных лиц. Напротив, вероятность возникновения другого рода издержек возрастает. Выбор реформаторских стратегий, осуществляемый элитами, зависит от доминирующих идеологий [Полтерович, 2017. С. 56]. Соответственным образом, этот выбор в условиях отсутствия публичных дискуссий, в том числе и на законодательном уровне, тем вероятней может оказаться ошибочным. Однако гораздо большую проблему составляет стадия принятия насаждаемых реформами новых институциональных правил обществом. Напомним, что ключевой позицией Элинор Остром в этой связи было утверждение необходимости учитывать интересы и мнения максимально широкого круга заинтересованных в процессе распределения сторон. Предполагается, что публичная на стадии парламентского обсуждения процедура обсуждения законопроектов, увеличивающая временные издержки, должна служить этой цели: согласованию интересов широкого круга сторон. Закрытость законодательного процесса и дисбаланс законодательных ролей перекрывают каналы публичности.

Изолированность от внешних участников процедуры принятия решений способствует установлению особой характеристики гражданской культуры, кристаллизации состояния общества с высокой дистанцией власти. Нормой для такого типа сообществ

является неравномерность распределения власти и богатства [Никишина, 2016. С. 113]. С одной стороны, общества с высокой дистанцией власти успешней в реализации мобилизационных проектов (возможность для мобилизации парламента для скорейшего принятия широкого числа законодательных актов может рассматриваться в этом контексте). Однако «транзакционные издержки по изменению формальной и неформальной политической организации системы будут сравнительно высокими. Кроме того, группы специальных интересов, обладающие значительными ресурсами, будут препятствовать изменениям, ухудшающим их положение [Никишина, 2016. С. 114]. Закрытый характер законодательной системы оказывает негативное воздействие на ощущение легитимности принимаемых решений и соответственно затормаживает их рецепцию обществом [Кертман, 2018. С. 152].

Негативная или позитивная оценка полученных нами результатов в значительной степени зависит как от идеологической направленности оценивающего, так и от особенностей понимания принципов институционального дизайна. Имеющийся в распоряжении реформаторов легко мобилизуемый инструмент реализации законодательных инициатив безусловно может быть оценен ими позитивно с точки зрения предполагаемых целей и задач. Если же подходить к идее институционального дизайна с точки зрения теории Элиноор Остром, то, напротив, имеющийся механизм принятия законодательных решений может стать фактором, заметно снижающим качество проводимых реформ.

ЛИТЕРАТУРА

- Алмонд Габриэль, Верба Сидней (2014). Гражданская культура: политические установки и демократия в пяти странах / Г. Алмонд; С. Верба; пер. с англ. Е. Генделя. М.: Мысль.
- Гаджиев Х.А. (2016). Формирование политических институтов в трансформационный период: место и роль политической культуры // PolitBook, № 2. С. 40–51.
- Завершинский К. Ф. (2015). Политическая культура в политологии институционального дизайна // Вестник Санкт-петербургского университета Сер. 6. Вып. 4. С. 4–11.
- Капелюшников Р. И. (2010). Множественность институциональных миров: Нобелевская премия по экономике-2009 // Экономический журнал ВШЭ. Т. 14. № 1. С. 12–69.
- Кертман Г.Л. (2018). Статус политики в российском массовом сознании // Политическая наука. № 2. С. 151–172.
- Краснов М.А. (2017). Некоторые гипотезы о причинах возвращения России к потестарному типу государства // ПРАВО: история и современность. № 1. С. 8–17.
- Кузнецов И.И. (2016). Институциональный дизайн российской власти: влияние внешних факторов становления формы правления // Политическая наука. №5. С. 227–244.
- Макаренко Б., Колесников А. (2016). Выборы-2016: рутинная или переменная? // Рабочие материалы. Московский центр Карнеги. carnegie.ru/2016/07/15/ru-64074/j305 (дата обращения: 07.10.2018).
- Никишина Е.Н. (2016). Воздействие социокультурных факторов на транзакционные издержки и конкурентные преимущества общества // Экономическая политика. Т. 11. № 1. С. 105–120.
- Петухов В.В. (2016). Выборы в Государственную Думу России на фоне институционального кризиса // Власть. № 7. С. 22–27.
- Полтерович В.М. (2007). Стратегии институциональных реформ, или Искусство реформ: Препринт WP10/2007/08. М.: ГУ ВШЭ.
- Полтерович В.М. (2016). Институциональные реформы и гражданская культура // Историческая и социально-образовательная мысль. Т. 8. №2/2. С. 225–238.
- Полтерович В.М. (2017). Разработка стратегий социально-экономического развития: наука vs идеология // Вопросы теоретической экономики. №1. С. 55–65.
- Центр стратегических разработок (2017). Социокультурные факторы инновационного развития и успешной имплементации реформ. csr.ru/wp-content/uploads/2017/09/Report-SF.pdf (дата обращения 05.10.2018).
- Шульман Е.М. (2015). Фракции, комитеты, аппарат: Участие парламентских партий в законотворческом процессе // Политическая наука. № 1. С. 172–185.
- Aligica P.D., Boettke P.J. (2009). Challenging Institutional Analysis and Development: The Bloomington School London. New York, Routledge.
- Coram B.T. (1996). Second best theories and the implications for institutional design. In Goodin R. E. (ed.) (1996). The Theory of Institutional Design. Cambridge, Cambridge University Press, pp. 90-125.

- Klijn Erik Hans, Koppenjan Joop* (2006). Institutional design: Changing institutional features of networks. *Public Management Review* March. Vol. 8. Issue 1. Pp. 141–160.
- Ostrom E.* (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press.
- Ostrom E.* (2000). Collective Action and the Evolution of Social Norms. *Journal of Economic Perspectives*. Vol. 14, 13. Pp. 137–158.
- Ostrom E.* (2009). A General Framework for Analyzing Sustainability of Social-Ecological Systems. *Science*. Vol. 325. 24 July 2009. Pp. 419–422.
- Rodrik Dani* (2008). Second-best institutions. NBER Working Paper No. 14050. June 2008.
- Wright J.* (2008). Do Authoritarian Institutions Constrain? How Legislatures Affect Economic Growth and Investment // *American Journal of Political Science*. Vol. 52. Issue 2. April 2008. Pp. 322–343.

Волынский Андрей Игоревич

ava3003@gmail.com

Круглова Мария Семеновна

mashakruglova999@gmail.com

Рожков Петр Валерьевич

peterrozkov@gmail.com

Рубинштейн Александр Александрович

simplicio1@yandex.ru

Andrei Volynskii

junior researcher, Institute of Economics, Russian Academy of Sciences, Moscow

ava3003@gmail.com

Maria Kruglova

junior researcher, Institute of Economics, Russian Academy of Sciences, Moscow

mashakruglova999@gmail.com

Petr Rozhkov

senior assistant, Institute of Economics, Russian Academy of Sciences, Moscow

peterrozkov@gmail.com

Alexander Rubinstein

PhD, senior researcher, Institute of Economics, Russian Academy of Sciences, Moscow

simplicio1@yandex.ru

LEGISLATIVE MECHANISMS IN THE RUSSIAN FEDERATION AS A TOOL OF INSTITUTIONAL DESIGN: ON THE MATERIALS OF ANALYSIS OF QUANTITATIVE DATA OF LAWSTREAM.RU BASE

Abstract. The article presents the results of a study of the mechanism of legislative decision making as an instrument of institutional design. The concept of institutional design, used in many English-speaking economic studies, by Russian economists, on the contrary, is less commonly used. In a broad sense, institutional design is a targeted impact on the institutional environment, with the goal of establishing planned institutional combinations. The problem, goals and objectives of institutional design can be considered as part of the theory of reform in its institutional aspect. In the Russian literature one can find an extensive layer of works on the theory of institutional reforms. The search for strategies for institutional reforms ultimately goes beyond the framework of economic studies, the researchers working in this direction turn to some concepts borrowed from political science the theory of civic culture and its influence on public institutions. In this regard, it can be argued that the problem of institutional reforms is only at the stage of selecting the necessary institutional configurations is economic, and the question of choosing reform strategies and their implementation cannot be resolved without considering the factors lying in the plane of political science and sociology. In the present article, we focused on the study of one of these factors - the mechanism for making legislative decisions on the example of studying the quantitative indicators of the domestic legislative environment. Based on the results, it was concluded that the existing principles and mechanisms for adopting legislative decisions can be described as a convenient mechanism for implementing strategies chosen at the level of the president and the executive branch, however, it is indicated that the decisive factor in this case is the high rate of adoption of draft laws introduced by the president and the government. This can be interpreted as evidence of the absence of a broad social and political discussion around draft laws, which may contribute to reduce the level of trust in ongoing reforms.

Keywords: *institutional design, institutionalism, legislation of the Russian Federation, state Duma, mesolevel.*

JEL classification: B52, B59, K10.

REFERENCES

- Almond Gabriel, Sydney Verba* (2014). *Grazhdanskaya kul'tura: politicheskie ustanovki i demokratiya v pyati stranah* [The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations] / G. Almond; S. Verba; translation from English E. Handel. M.: Thought.
- Gadzhiev K.* (2016). *Formirovanie politicheskikh institutov v transformacionnyj period: mesto i rol' politicheskoy kul'tury* [Formation of political institutes during the transformational period: the place and role of political culture]. *PolitBook*, № 2. Pp. 40–51.
- Zavershinskiy K.F.* (2015). *Politicheskaya kul'tura» v politologii institucional'nogo dizajna* [The «political culture» in the political science studies of institutional design]. *Vestnik Sankt peterburgskogo universiteta*. S. 6. Vol. 4. Pp. 4–11.
- Kapelyushnikov R.I.* (2010). *Mnozhestvennost' institucional'nyh mirov: Nobelevskaya premiya po ehkonomie-2009* [Multiplicity of Institutional Worlds: The Nobel Prize in Economics 2009]. *Ekonomicheskij zhurnal HSE*. Vol. 14. No. 1. Pp. 12–69.
- Kertman G.L.* (2018). *Status politiki v rossijskom massovom soznanii* [Status of politics in Russian mass consciousness]. *Politicheskaya nauka*. № 2. Pp. 151–172.
- Krasnov M. A.* (2017). *Nekotorye gipotezy o prichinah vozvrashcheniya Rossii k potestarnomu tipu gosudarstva* [Some hypotheses about the reasons for Russia's return to potestarian type of state]. *PRAVO: istoriya i sovremennost*. № 1. Pp. 8–17.
- Kuznetsov I.I.* (2016). *Institucional'nyj dizajn rossijskoj vlasti: vliyanie vneshnih faktorov stanovleniya formy pravleniya* [Institutional design of the Russian authority: The influence of external factors on the formation of government]. *Politicheskaya nauka*. No. 5. Pp. 227–244.
- Makarenko B., Kolesnikov A.* (2016). *Vybory-2016: rutina ili peremeny?* [Elections 2016: routine or change]. Working papers. Moscow Carnegie Center. carnegie.ru/2016/07/15/en-64074/j305 (Access date: 10/07/2018).
- Nikishina E.N.* (2016). *Vozdeystvie sociokul'turnyh faktorov na transakcionnye izderzhki i konkurentnye preimushchestva obshchestva* [The Effects of Culture on Transaction Costs and Competitive Advantages of the Society]. *Ehkonomicheskaya politika*. Vol. 11. No. 1. Pp. 105–120.
- Petukhov V.V.* (2016). *Vybory v Gosudarstvennyu Dumu Rossii na fone institucional'nogo krizisa*. [State Duma Elections against the backdrop of an institutional crisis]. *Vlast...* № 7. Pp. 22–27.
- Polterovich V.M.* (2007). *Strategii institucional'nyh reform, ili Iskusstvo reform: Preprint WP10/2007/08*. [Institutional Reform Strategies or Art of Reforms: Working paper WP10/ 2007/08]. Moscow State University – Higher School of Economics.
- Polterovich V.M.* (2016). *Institucional'nye reformy i grazhdanskaya kul'tura* [Institutional reforms and civic culture]. *Istoricheskaya i social'no-obrazovatel'naya mysl'*. Vol. 8. No. 2/2. Pp. 225–238.
- Polterovich V.M.* (2017). *Razrabotka strategij social'no-ehkonomicheskogo razvitiya: nauka vs ideologiya* [Designing the strategies for socio-economic development: science vs. ideology] / *Voprosy teoreticheskoy ehkonomiki*. No. 1. Pp. 55–65.
- Center for Strategic Research (2017). *Sociokul'turnye faktory innovacionnogo razvitiya i uspeshnoj implementacii reform*. [Sociocultural factors of innovative development and successful implementation of reforms]. csr.ru/wp-content/uploads/2017/09/Report-SF.pdf (Access date: 05.10.2018).
- Shulman E.M.* (2015). *Frakcii, komitety, apparat: Uchastie parlamentskih partij v zakonotvorcheskom processe* [Factions, committees, apparatus: Participation of parliamentary parties in the lawmaking process] / *Politicheskaya nauka*. № 1. Pp. 172–185.
- Aligica P.D., Boettke P.J.* (2009). *Challenging Institutional Analysis and Development: The Bloomington School*. London. New York, Routledge.
- Coram B.T.* (1996). *Second best theories and the implications for institutional design*. In: Goodin R.E. (ed.) (1996). *The Theory of Institutional Design*. Cambridge, Cambridge University Press. Pp. 90–125.
- Klijn Erik Hans, Koppenjan Joop* (2006). *Institutional design: Changing institutional features of networks*. *Public Management Review* March. Vol. 8. Issue 1. Pp. 141–160.
- Ostrom E.* (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press.
- Ostrom E.* (2000). *Collective Action and the Evolution of Social Norms*. *Journal of Economic Perspectives*. Vol. 14, 13. Pp. 137–158.
- Ostrom E.* (2009). *A General Framework for Analyzing Sustainability of Social-Ecological Systems*. *Science*. Vol. 325, 24 July 2009. Pp. 419–422.
- Rodrik Dani* (2008). *Second-best institutions*. NBER Working. Paper No. 14050. June 2008.
- Wright J.* (2008). *Do Authoritarian Institutions Constrain? How Legislatures Affect Economic Growth and Investment* // *American Journal of Political Science*. Vol. 52. Issue 2. April 2008. Pp: 322–343.