

УДК-323

DOI: 10.17072/2218-1067-2025-4-49-63

СИМВОЛИЧЕСКОЕ VS. ПРОБЛЕМНО-ОРИЕНТИРОВАННОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ В ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ СФЕРЕ: ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ КОНФЛИКТА ВОСПРИЯТИЯ (НА ПРИМЕРЕ ИНИЦИАТИВ СУБЪЕКТОВ РФ)

К. П. Турцева

Турцева Кристина Павловна, кандидат политических наук, старший преподаватель,
младший научный сотрудник кафедры политических наук,
Пермский государственный национальный исследовательский университет, Пермь, Россия.
Email: burdina.k@bk.ru (ORCID: 0000-0003-2109-7772).

Аннотация

В Российской Федерации существует такой механизм межуровневого взаимодействия, как право законодательной инициативы регионов в федеральной легислатуре. У регионов нет ограничений по тематике инициатив, региональные инициативы рассматриваются в рамках процедуры, одинаковой для всех инициаторов законодательства. Однако часто законопроекты, поданные от субъектов РФ, откладываются Государственной Думой и затем отклоняются. Подобные ситуации особенно характерны для экологической сферы: несмотря на формальное равенство процедур, экологические инициативы регионов отклоняются более чем в 90 % случаев, при этом 63 % проектов рассматриваются свыше 1 года, что дольше, чем инициативы по другим темам. Цель исследования – сквозь призму концепции символического законодательства выявить, как различия в восприятии экологических инициатив разными акторами законодательного процесса (депутатами и регионами) оказывают влияние на вероятность их принятия. На основе анализа 416 региональных экологических инициатив (2004–2022 годы), их пояснительных записок и стенограмм пленарных заседаний продемонстрировано, что ключевым барьером является системное расхождение в восприятии типа законопроектов (символические vs проблемно-ориентированные) между регионами и федеральными депутатами. Эмпирически доказано, что при полном совпадении восприятия шансы на принятие достигают 55–100 %. Существующие институциональные практики усиливают конфликт восприятия: централизация власти и роль профильных комитетов как «фильтров» трансформируют расхождения в восприятии в инструмент отсева региональных инициатив. Проведенное исследование демонстрирует, что не тип законопроекта, а (не)совпадение в его восприятии акторами разных уровней власти оказывает влияние на дальнейшую судьбу инициатив. Эти выводы раскрывают один из механизмов провала региональных инициатив в многоуровневых системах управления.

Ключевые слова: символическое законодательство; проблемно-ориентированное законодательство; экологическое законодательство; Государственная Дума; право законодательной инициативы регионов; региональные экологические законодательные инициативы; регионы России.

Введение

В Российской Федерации существует такой механизм межуровневого взаимодействия, как право законодательной инициативы регионов в федеральной легислатуре. В мировой практике субнациональные единицы редко обладают подобным правом, чаще всего они могут оказывать влияние на национальную политику через верхнюю палату парламента, но не только (Palermo, 2018; Behnke, Mueller, 2017; Tremblay, 2023). Кроме того, результативность данного инструмента ограничена, так как часто законопроекты, поданные от субъектов РФ, откладываются Государственной Думой, и затем отклоняются. Особенно ярко это проявляется в экологической сфере, где лишь 6 % инициатив принимаются при среднем сроке рассмотрения более 1 года (63 % случаев с 2004 по 2022 год), при том что доля принятых законопроектов от регионов в целом по всем тематикам выше.

Низкий процент принятия региональных инициатив можно объяснить политико-управленческими особенностями: высоким уровнем централизации власти, ориентацией Государ-

ственной Думы при рассмотрении законопроектов на федеральные приоритеты, небольшим количеством акторов, которые могут оказывать влияние на принятие решений, большим количеством законопроектов, подаваемых в Государственную Думу (30 713 законопроектов было подано с 1995 по конец 2022 года¹); спецификой конфигурации законодательной активности (результативность поданных от депутатов и регионов законопроектов невысока по сравнению с другими субъектами права законодательной инициативы – президентом и Правительством) (Сулакшин, Гаганов, 2015). Отсутствие поддержки части законопроектов может также объясняться их низким профессиональным качеством, отсутствием актуальности и лоббистов (Колесников, Пажетных, 2009).

Тем не менее представленные объяснения низкого принятия законопроектов до конца не раскрывают механизмов селективного отклонения именно экологических инициатив.

Концепция символического законодательства (Newig, 2007; Klink, 2016) может быть продуктивна в контексте данного исследования. В рамках данной теории предполагается, что законопроекты отличаются характером предлагаемых изменений: часть из них направлена на решение конкретных вопросов (имеет проблемно-ориентированный характер), другая – преследует иные цели, например, обеспечивает инициатору политические преимущества, способствует повышению статуса и т.д. (отражает политико-стратегическую эффективность) (Newig, 2007). Символическое законодательство может выступать инструментом политических уступок (Gandhi, 2008): депутаты поддерживают декларативные, но нефункциональные инициативы регионов, чтобы снизить протестный потенциал, при этом сохраняя контроль над ресурсно-значимыми решениями.

С этой точки зрения важным является восприятие поданной инициативы федеральными акторами. С одной стороны, можно предположить, что в случае совпадения федеральных и региональных позиций относительно характера поданного законопроекта, отсутствия противоречивых интересов, данная инициатива с большей долей вероятности будет быстрее рассмотрена и принята. С другой стороны, в зависимости от типа того или иного законопроекта восприятие может быть различным и при этом не обязательно снижать, но и повышать вероятность принятия законопроекта.

Применительно к России остается неисследованным то, как различия в восприятии характера инициатив между регионами и депутатами оказывают влияние на их принятие/отклонение. Игнорируется также роль экологической тематики как условно «безопасного поля» для символического законотворчества в условиях консолидации элит по приоритетным вопросам (Levitsky, Way, 2010; Schedler, 2013).

Данное исследование стремится восполнить этот пробел, выявляя последствия конфликта восприятия экологических инициатив. Соответственно, центральными для данного исследования становятся вопросы о том, как расхождения в восприятии типов экологических законопроектов (символические vs проблемно-ориентированные) между разными участниками законодательного процесса влияют на вероятность их принятия и как существующие институциональные рамки усиливают или смягчают конфликт восприятия?

Ответы на них позволят выявить не только специфику российской практики, но и барьеры, препятствующие высокой результативности многоуровневого регулирования.

Логика исследования будет организована следующим образом: сначала данные предположения обосновываются с помощью концепции символического законодательства, на ее основе приводятся критерии различения типов законопроектов и их восприятия, далее эксплицируются эмпирические данные, на основе которых проводится анализ, и приводятся его результаты.

Теоретико-методологическая основа исследования

Для того чтобы выявить различия в восприятии региональных инициатив депутатами, мы опираемся на концепцию символического законодательства, суть которой состоит в том, что существуют два типа законов: 1) те, которые направлены на решение конкретных острых вопросов с прозрачными и понятными положениями, механизмами реализации и контроля; 2) законы, выполняющие латентные политические функции, наносящие ущерб их нормативно-правовой эффективности (Newig, 2007). При этом символическое законодательство обычно дает выражение некоторым ценностям и предназначено для реализации посредством общения (Klink, 2016). Некоторые авторы убеждены, что правовая система в целом может рассматриваться как некая совокупность символов, выполняющих функцию поддержания власти и сохранения статус-кво (Edelman, 1976; Arnold, 1938).

¹ Собственные расчеты автора, выполненные на основе данных Системы обеспечения законодательной деятельности (СОЗД).

В литературе выделяются две коннотации символического законодательства: позитивная и негативная. Некоторые авторы рассматривают его как «патологию» (Dwyer, 1990; Campbell, 1993; Witteveen, 1999), другие исследования акцентируют внимание на его позитивных чертах, таких как более открытые нормы, меняющие поведение индивида косвенно, посредством социального взаимодействия; «гибкость» закона; «мягкость» механизмов принуждения, стимулирующих обсуждение (Klink, 2016; Schwitters, 2016; Lembcke, 2016). Таким образом, с одной стороны, символическое законодательство может являться инструментом обмана, создания ложных ожиданий у общества, с другой – инструментом воспитания норм, формирования новых ценностей. Синтез данных подходов впервые встречается у Ferraro (Ferraro, 2022), где он пытается доказать, что символические законы одновременно выражают ценности и являются инструментом политических манипуляций (имеют *puzzling rationality*), а их эффективность может зависеть от контекста (например, если после принятия данного законопроекта возникает общественное давление на законодателей с целью обеспечить его исполнение или если есть «агенты изменений» (суды, НКО, СМИ), которые с помощью «правильной» интерпретации делают закон рабочим).

Одной из причин использования символической стратегии при внесении законопроекта в парламент может быть восприятие данной инициативы избирателями, которые могут вознаграждать законодателей за их активность, если содержание законопроекта совпадает с их позицией, независимо от успеха его принятия (Huffman, Kane, Stack, 2025). Это может обеспечить электоральное преимущество депутатам и партиям.

В контексте международного опыта экологического регулирования и экологической политики в целом законопроекты в данных сферах часто рассматриваются с символической точки зрения из-за отсутствия действенных механизмов принуждения (Klink, 2016).

Применительно к России феномен символического законодательства остается практически вне внимания ученых. Отечественные исследования активности и эффективности региональных законодательных инициатив фокусируются на причинах их низкого принятия (Сулакшин, Гаганов, 2015; Морозова, 2018; Серова, 2019), работе Совета законодателей как «фильтра» их отсеивания (Помигуев, Зарипов, 2022), предложениях по совершенствованию участия субъектов РФ в законотворческом процессе (Иванов, 2013; Удычак, Чеботарева, 2016; Морозова, 2018; Серова, 2019), динамике активности регионов (Сулимов, 2020) и влиянию на нее внешних шоков (Сулимов, 2022).

Вместе с тем в исследовательской литературе уже выработан ряд специфических критериев для того, чтобы оценить, действительно ли тот или иной законопроект является символическим. Подобное законодательство может быть более или менее символическим. Критерии делятся на семантические (текст закона) и прагматические (контекст законодательного процесса) (Klink, 2016; Newig, 2007) (табл. 1).

В данной работе указанные выше критерии были уточнены и расширены за счет включения дополнительного типа законопроектов – символично-технических. Включение данного типа можно объяснить спецификой конфигурации тех политических сил, которые вовлечены в процесс инициирования федеральных законопроектов внутри самого региона.

Право законодательной инициативы формально принадлежит региональному парламенту, но инициировать законы могут и другие субъекты, в первую очередь исполнительная власть. Именно она с большей вероятностью выступает проводником проблемно-ориентированного подхода, так как несет прямую ответственность за решение конкретных проблем в регионе, а законотворчество для нее является инструментом. Депутаты также могут реагировать на проблемы законодательными инициативами, но прямой ответственности за их решение не несут (Сулимов, Турцева, 2024).

Следовательно, законодательная активность для депутатов является профильной деятельностью, и региональным легислатурам в той или иной степени необходимо проявлять активные действия для демонстрации своей работы, однако эта демонстрация не обязательно должна сопровождаться детальной и серьезной проработкой законопроекта, если главным является лишь проявление инициативы. Соответственно, предполагается, что в ряде случаев регионы будут подавать законопроекты, связанные с уточнением определенной формулировки, корректировки отдельных положений уже существующего законодательства, устранением внутренних противоречий, которые не будут принципиальным образом менять существующие правила.

Критерии разделения законопроектов по типам

Критерии		Символические законопроекты	Проблемно-ориентированные законопроекты
Семантические	критерий несоответствия (discrepancy)	основные положения не подкреплены механизмами его реализации	основные положения подкреплены механизмами его реализации
	критерий неясности (obscurity)	текст закона непонятен лицам, которые должны его соблюдать, а также другим субъектам, которые должны его применять	текст закона понятен лицам, которые должны его соблюдать, а также лицам, которые должны его применять
	критерий неопределенности (vagueness)	положения закона могут быть интерпретированы по-разному	положения закона интерпретируются одинаковым образом всеми субъектами
Прагматические	критерий конфликта интересов	группы с конфликтующими или несовместимыми интересами конкурируют друг с другом в процессе обсуждения законопроекта	отсутствие конкуренции между группами с конфликтующими или несовместимыми интересами в процессе обсуждения законопроекта
	критерий политики	одна из вовлеченных групп рассматривает принятие закона как «моральную» победу над другой группой	закон не рассматривается ни одной из конкурирующих групп в морально-этических категориях
	критерий кризиса	наличие кризисной ситуации и необходимости быстрой на нее реакции в форме законодательного акта	отсутствие кризисной ситуации

Источник: составлено автором на основе статьи Klink, van B. (2016), “Symbolic legislation: An essentially political concept”, in Klink van B., Beers, van B. and Poort, L. (eds.), Symbolic legislation theory and developments in biolaw, Springer, Cham, Switzerland, pp. 19–35, https://doi.org/10.1007/978-3-319-33365-6_2.

Таким образом, символическими могут считаться те законопроекты, инициаторы которых стремятся получить определенные политические преимущества, продемонстрировать собственную заинтересованность или компетентность, привлечь внимание определенных групп, а также те, которые являются условно техническими «отписками», создающимися только для демонстрации законодательной активности.

Стоит обратить внимание на возможное пересечение типов, так как технические инициативы могут маскироваться под проблемно-ориентированные (авторы описывают проблему, но предлагают лишь терминологические правки), при этом политико-стратегические иногда включают элементы проблемной ориентации.

Различия в типах законопроектов являются аналитическими и условными. В целом законодательство выполняет разные функции и может иметь различные эффекты – как инструментальные, так и символические. Закон никогда не бывает полностью символическим или проблемно-ориентированным. Однако мы предполагаем, что несколько групп критериев помогут объяснить, какой тип является преобладающим и как переплетаются разные стратегии действий регионов при подаче законопроектов в федеральный парламент.

В соответствии с данной логикой критерии классификации законопроектов будут выглядеть следующим образом (табл. 2).

Классификация законопроектов по типам

Типы законопроектов	Цель внесения	Критерии		Операционализация
Символические: политико-стратегические	Получение политических дивидендов без решения реальных проблем	Семантические	Низкая степень конкретики	Декларативные формулировки без указания механизмов реализации
			Высокая степень неопределенности	Нормы закона могут быть интерпретированы по-разному
		Прагматические	Низкая степень конфликтности	Быстрое рассмотрение (до 1 года); Отсутствие дебатов по содержанию законопроекта
			Низкая степень конкретики	Отсутствие упоминания конкретных проблем, статистики или кейсов
			Конъюнктурное соответствие	Соответствие текущей федеральной повестке (нацпроекты, указы Президента)
			Высокая политико-стратегическая значимость	Ссылки на абстрактные ценности; Эмоциональные выступления депутатов с использованием символических высказываний
Символические: технические	Устранение незначительных противоречий в законодательстве (приведение законов в соответствие) без изменения сути регулирования	Семантические	Минимальное правовое воздействие	Замена терминов, уточнение формулировок; Отсутствие новых норм или изменений в правах/обязанностях субъектов
			Отсутствие практической значимости	Минимальный объем (≤ 150 слов)
		Прагматические	Низкая приоритетность	Длительное рассмотрение (2-4 года); Отсутствие дискуссии при рассмотрении
Проблемно-ориентированные	Решение конкретных экологических проблем региона	Семантические	Высокая степень конкретики	Четкие механизмы реализации (новые правила, штрафы, системы мониторинга); Упоминание ресурсного обеспечения (бюджет, инфраструктура); Большой объем текста
		Прагматические	Высокая степень конфликтности	Конфликты интересов при обсуждении; Поддержка стейкхолдеров (бизнес, НКО)
			Высокая степень конкретики	Детальное описание проблемы (статистика, кейсы, экономические расчеты); Связь с реальными инцидентами в регионе

Источник: составлено автором

Далее необходимо также выделить критерии различий в восприятии законодательных инициатив депутатами и регионами. Различия в восприятии законопроектов можно разделить на три категории (полностью совпадает/частично совпадает, конфликт восприятия) в соответствии с актуальностью представленной в законопроекте проблемы, адекватностью механизмов реализации и значимостью изменений.

Различия будут определяться на основе анализа текстов пояснительных записок и стенограмм. Подробное описание критериев деления представлено в табл. 3.

Таблица 3

**Критерии различения восприятия экологических законопроектов
депутатами и регионами**

	Полностью совпадает	Частично совпадает	Конфликт восприятия
Актуальность проблемы	Регион и Дума явно признают проблему, приводят схожие аргументы/данные	Дума признает проблему в целом, но сомневается в ее масштабе/срочности	Дума отрицает существование проблемы или ее связь с законопроектом
Примеры из текстов законопроектов	Регион: представляет ссылки на международные акты, статистику Депутаты: подтверждение статистических данных, возможного ущерба	Депутаты: проблема существует, но есть и другие более острые	Депутаты: данные не подтверждают наличие проблемы
Адекватность механизмов реализации	Предложенные региональные инструменты (штрафы, нормы) поддержаны без существенной критики	Дума признает цель, но критикует отдельные механизмы как неэффективные/избыточные Мнения депутатов относительно характера законопроекта разные	Дума отвергает подход в целом: механизмы неработоспособны/вредят
Примеры из текстов законопроектов	Депутаты: предложенные санкции/механизмы реализации адекватны	Депутаты: указанные меры являются избыточными, не соответствуют реальной проблеме	Депутаты: предлагаемые поправки противоречат Конституции, федеральным законам, Кодексам (Бюджетному, Налоговому и т.д.)
Значимость изменений	Обе стороны трактуют проект как качественное улучшение (или как техническую правку)	Регион преподносит как прорыв, Дума – как мало-значимое изменение (или наоборот)	Отрицание Думой ценности инициативы: проект бесполезен/дублирует законы
Примеры из текстов законопроектов	Регион: уточнение терминологии; Депутаты: техническая корректировка	Регион: решим проблему (размещения отходов, вырубки лесов и т.д.) Депутаты: незначительная правка	Депутаты: этот законопроект устарел – аналогичные нормы уже приняты

Источник: составлено автором

В случае если два и более критериев находятся в колонке «полностью совпадает» и/или при этом один критерий находится в колонке «частично совпадает», значит расхождение в восприятии несущественно и данный законопроект воспринимается одинаково. В случае если два и более критериев находятся в колонке «частично совпадает» и/или один критерий находится в колонке «конфликт восприятия», значит различия в восприятии присутствуют, но конфликт по одному аспекту компенсируется согласием по другим. Конфликт восприятия присутствует, если два и более критериев можно отнести к третьей колонке, или один критерий относится к колонке «частично совпадает».

Можно сформулировать несколько гипотез относительно значимости различий в восприятии инициатив на основе классификации типов законопроектов.

Во-первых, чем сильнее расхождение в восприятии типа инициативы, тем ниже вероятность принятия законопроекта. Это связано с тем, что, если актуальность, значимость изменений и адекватность механизмов реализации по-разному интерпретируются депутатами и регионом, возникает конфликт, который препятствует принятию законопроекта.

Второе предположение состоит в том, что технические законопроекты могут демонстрировать наиболее сильное расхождение (конфликт восприятия). Авторы законодательных инициатив в пояснительных записках должны преподнести собственную инициативу как решение определенной проблемы, но технические законопроекты, которые связаны непосредственно с внесением незначительных уточняющих корректировок, будет тяжелее представить как что-то стоящее и значимое.

Таким образом, ключевое теоретическое ожидание исследования состоит в том, что законодательные инициативы регионов воспринимаются и оцениваются другими участниками законодательного процесса по-разному, как проблемно-ориентированные / технические / политико-стратегические. Разное восприятие данных инициатив может влиять на вероятность их принятия.

Основываясь на этой общей теоретической рамке, можно определить характер закона и различия в его восприятии разными участниками процесса принятия решений.

Данные и методы

Для эмпирического анализа были использованы данные по законодательным инициативам на федеральном уровне. Данные были взяты с сайта Государственной Думы².

Собирались все доступные данные в соответствующей информационной системе – с 2004 по 2022 год. Соответственно, из выборки были исключены те регионы, которые или прекратили свое существование в результате объединений, или были вновь образованы. Всего в выборке присутствуют 83 региона. Данные по объединившимся регионам до их преобразования не суммировались. Из базы данных были использованы только экологические законопроекты, которые идентифицировались на основании прямого упоминания экологии или контекстуальной принадлежности к теме экологического регулирования. Контекстуальная или прямая принадлежность определялась с помощью анализа наименования законопроекта. В наименованиях отобранных законопроектов присутствуют термин «экология» или конструкции, непосредственно связанные с экологической повесткой: охрана окружающей среды, устойчивое использование природных ресурсов, предотвращение загрязнений, природоохранные зоны, обращение с отходами и химикатами, улучшение качества воздуха, воды и почвы, а также сохранение биологического разнообразия (Сулимов, Турцева, 2024).

В таблице 4 продемонстрирована результативность экологических законопроектов по созывам в Государственной Думе (ГД).

Таблица 4

Экологические законопроекты, поданные субъектами РФ за период с 2004 по 2022 год

	Количество поданных законопроектов	1 чтение	2 чтение	3 чтение	Количество принятых законопроектов
4 созыв	75	70	5	4	4
5 созыв	116	109	5	5	5
6 созыв	166	154	12	11	11
7 созыв	41	39	6	6	6
начало 8 созыва	18	12	1	1	1
Всего	416	384	29	27	27

Источник: представлены собственные расчеты автора по данным Государственной Думы³

Говоря о результативности прохождения инициатив, наблюдается высокий отсев в первом чтении: в среднем 90 % инициатив не проходят первое чтение, 6 % отсеиваются еще до него.

² Система обеспечения законодательной деятельности [Электронный ресурс], *Официальный сайт Гос. Думы Федер. Собр. Рос. Федерации*. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/> (Дата обращения: 22.06.2020).

³ Система обеспечения законодательной деятельности...

Только 5–15 % инициатив, прошедших первое чтение, становятся законами. Например, в шестом созыве из 154 законопроектов, допущенных к рассмотрению, принято лишь 11 (7,1 %).

При этом максимальная результативность (VII созыв) достигнута при минимальной активности, что может косвенно подтвердить тезис о символическом характере части инициатив.

В результате анализа табл. 4 можно прийти к выводу о том, что количество поданных законопроектов сильно варьируется от созыва к созыву, однако количество принятых законопроектов изменяется незначительно и остается на низком уровне. При этом большинство инициатив отсеиваются после первого чтения.

Принимая во внимание процедуру рассмотрения законопроектов в федеральном парламенте, автором для анализа типов законопроектов и их восприятия разными участниками законодательного процесса, кроме текстов законопроектов, были проанализированы также пояснительные записки и стенограммы пленарных заседаний, на которых представители комитета представляют законопроект. Данные документы позволяют лучше определить, к какой категории можно отнести законопроект.

Пояснительная записка, вместе с которой подается текст законопроекта, помогает раскрыть мотивы подачи инициативы регионом. Проблемно-ориентированные законопроекты содержат анализ проблемы и предлагаемые механизмы ее решения. В технических законопроектах речь скорее будет идти об устранении внутреннего противоречия. При подаче политико-стратегических инициатив законодатели прежде всего будут описывать их через необходимость поддержки имиджа страны, выполнения морального долга (использовать эмоционально окрашенные формулировки).

В стенограммах пленарных заседаний содержится информация о процессе обсуждения законопроекта; в них можно отследить маркеры символичности, проследить связь выступлений депутатов с их целями, определить потенциальных заинтересованных сторон, оценить, обсуждаются ли механизмы реализации, то, как закон изменит поведение индивидов. Иными словами, данные документы ориентированы на анализ контекста создания норм.

Однако необходимо понимать, что процесс открытого обсуждения инициативы – это публичное оформление законодательного процесса, следовательно, в данном случае мы игнорируем возможное наличие скрытых целей при подаче и далее принятии решения относительно законопроекта.

Далее перейдем непосредственно к анализу типов законопроектов.

Классификация законопроектов проводилась ручным кодированием, также были привлечены нейросети DeepSeek-R1⁴ и GigaChat (SberAI)⁵ для проверки разделения законопроектов на типы. Процент соответствия экспертного и машинного кодирования составил более 90 %. Если были обнаружены отклонения, учитывалась ручная кодировка.

Работа с искусственным интеллектом (ИИ) проходила следующим образом. Моделям предоставлялись тексты законопроектов, пояснительных записок и стенограмм с задачей выявить тип законопроекта. Промпт выглядел следующим образом: «Представь, что ты эксперт в области экологического законодательства. Тебе необходимо проанализировать текст законопроекта, определить его тип или типы в соответствии с приведенными критериями (во вложении). Аргументируй свою позицию и приведи конкретные примеры из текста. Твой ответ должен основываться только на предоставленном тексте, не используй внешние знания». Был проведен перекрестный анализ документов с использованием двух нейросетей, для того чтобы сравнить полученные результаты и сделать их более надежными (согласованность результатов двух моделей – более 90 %).

Применение нейросетей, несмотря на высокую скорость обработки, имело ограничения: риск генерализации контекстно-зависимых формулировок (искаженная трактовка иронии в выступлениях депутатов), отсутствие адаптации моделей к юридической терминологии РФ. Теоретически это могло привести к тому, что символические высказывания в стенограммах (например, «спасем леса для потомков») могли трактоваться как проблемно-ориентированные, хотя являлись лишь риторическими жестами; в свою очередь, ироничные высказывания могли ошибочно интерпретироваться как поддержка той или иной инициативы. Однако, так как нейросети применялись в качестве способа проверки полученных результатов, а также спорных кейсов, это минимальным образом оказало влияние на результаты.

Результаты анализа представлены в табл. 5.

Анализ восприятия проводился только у тех законопроектов (ЗП), которые дошли до первого чтения и имели стенограмму обсуждения. В круглых скобках указано процентное соотношение: по-

⁴ DeepSeek (2024). DeepSeek-R1: An open-source large language model [online]. Available at: <https://deepseek.com> (Accessed: 22.06.2020).

⁵ SberAI (2025). GigaChat Technical Report [online]. Available at: <https://giga.chat/> (Accessed: 22.06.2020).

данных инициатив и доли их принятия (первая строчка), количества инициатив, прошедших первое чтение (вторая строчка); инициатив, распределенных по типам (1, 3 и 5-й столбцы соответственно), принятых инициатив в зависимости от их восприятия (2, 4 и 6-й столбцы).

Таблица 5

**Анализ экологических законопроектов, поданных регионами в Государственную Думу
с 2004 по 2022 год**

Критерии анализа / Типы законопроектов	Символические: политико-стратегические	Кол-во принятых ЗП	Символические: технические	Кол-во принятых ЗП	Проблемно-ориентированные	Кол-во принятых ЗП
Подано ЗП	20 (5%)	2 (10%)	175 (42%)	12 (7%)	221 (53%)	14 (6%)
Количество ЗП, прошедших 1 чтение и имеющих стенограмму обсуждения	16 (80%)	2	99 (57%)	12	168 (76%)	13
Восприятие: Полностью совпадает	3 (19%)	2 (66,6%)	18 (18%)	10 (55,5%)	25 (15%)	9 (33%)
Восприятие: Частично-совпадает	4 (25%)	0	20 (20%)	0	57 (34%)	3 (5%)
Восприятие: Конфликт восприятия	9 (56%)	0	61 (62%)	2 (3%)	86 (51%)	1 (1%)
Длительность рассмотрения (в годах ср. знач.)	0,6	-	0,9	-	1 год	-
Количество отозванных ЗП СПЗИ ⁶	3 (18%)	-	37 (21%)	-	24 (12%)	-

Источник: представлены собственные расчеты автора по данным Государственной Думы⁷

Согласно результатам анализа, наибольшие шансы на принятие имеют законопроекты, по которым восприятие полностью совпадает (для политико-стратегических инициатив это 66,6 %, для технических – 55,5 %, а для проблемно-ориентированных – 33 %). В отношении доли принятых законопроектов вероятность еще более высокая: для политико-стратегических – 100 % (всего 2 принято, и у 2 же восприятие полностью совпадает), для технических – 83 % (из 12 принятых у 10 восприятие полностью совпадает), для проблемно-ориентированных – 67 % (из 14 принятых у 9 восприятие полностью совпадает). Это подтверждает выдвинутое предположение о том, что одинаковое восприятие инициативы повышает шансы принятия законопроекта.

Отдельно уделим внимание анализу конфликтов восприятия, что позволит выделить его возможные причины.

Конфликт восприятия является основной проблемой, независимо от типа законопроекта (56 % законопроектов сталкиваются с принципиальным несогласием депутатов). Полное совпадение в восприятии законодательных инициатив можно назвать редкостью (всего 17 % случаев). При этом технические законопроекты лидируют по различиям в восприятии: 62 % против 51–56 % у других типов, что подтверждает вторую гипотезу.

Следовательно, расхождения в восприятии – это системная черта законодательного процесса, особенно для технических экологических инициатив. Возможно, это связано с тем, что регионы часто преподносят технические правки как решение проблем, но депутаты видят в них «бумажную волокиту» (однако в очень редких случаях такое восприятие все же не препятствует принятию законопроекта). Проблемно-ориентированные инициативы воспринимаются с минимальными различиями, депутаты действительно признают проблему, но не всегда согласны с предложенными решениями. Одна-

⁶ СПЗИ – субъект права законодательной инициативы

⁷ Система обеспечения законодательной деятельности...

ко даже при частичном совпадении (34 %) проекты часто отклоняются из-за критики механизмов реализации.

Таким образом, низкий процент полного совпадения в восприятии законопроектов (17 %) свидетельствует о разрыве в понимании «значимости» инициатив между регионами и Государственной Думой. При этом даже признание важности проблемы (т.е. совпадение на концептуальном уровне) не спасает инициативу, если в законопроекте не проработаны механизмы, инициатива вступает в конфликт с интересами федеральных акторов (например, с точки зрения распределения доходов бюджета или полномочий между уровнями власти), отсутствует поддержка со стороны Правительства, депутатов, других регионов или заинтересованных сторон. Даже несмотря на то, что депутаты уважают региональные инициативы и открыто высказывают это в своих выступлениях («Еще раз хотел бы выразить благодарность нашим коллегам из Заксобраний Вологодской области за нужные, важные и своевременные инициативы и ещё раз хотел бы обратиться к правительству и к партии власти: давайте внимательнее относиться к инициативам, направляемым из регионов»⁸), это не оказывает решающего влияния на принятие или отклонение законопроекта.

Если присутствует конфликт восприятия, то практически на 100 % данный законопроект будет отклонен. Депутаты могут не видеть проблемы, так как авторы не всегда обосновывают необходимость принятия их инициативы. С другой стороны, иногда регионы вносят в Государственную Думу уже устаревший законопроект (предлагают на рассмотрение вопрос, который уже включен в другой законопроект, прошедший первое чтение), или законопроект, который ранее был актуальным, устаревает из-за его «залеживания» в законодательстве. Подобная ситуация с рассмотрением уже устаревшего законопроекта может указывать на формальный подход к законодательству со стороны депутатов и подчеркивать его символический характер.

Подтверждают данный аргумент и заявления некоторых депутатов, которые акцентируют внимание на том, что иногда в Государственной Думе рассмотрение законопроектов от регионов носит формальный характер: «Но, мне кажется, ведь люди его сюда прислали для того, чтобы мы над ним подумали, а не просто вот так отклонили»⁹. Депутаты также могут не пояснять причины отклонения законопроекта, предлагая сразу начать голосование: «Мы не нашли оснований, чтобы его поддержать»¹⁰.

Анализ распределения законопроектов по типам также имеет большое значение, так как это позволяет выявить логику, которой регионы придерживаются чаще всего, используя данный механизм многоуровневого управления.

Согласно результатам анализа, технических законопроектов в выборке оказалось 41 %, что может быть связано с тем, что это относительно «безопасный» и при этом простой (не требующий значительных усилий) для регионов способ продемонстрировать свою активность, не ориентируясь на успех инициативы, так как именно в данной категории законопроектов отзывов со стороны субъектов права законодательной инициативы больше, чем в других.

Кроме того, включение в повестку технических поправок позволяет законодателям формально увеличивать количество принятых инициатив, демонстрируя «работу над законами». Подобная риторика о «приведении законов в соответствие» может использоваться для оправдания малозначимых изменений. Фактическое влияние данных изменений минимально, так как они не рассматриваются как содержательные или политически значимые, не создают новых правил, не затрагивают интересы граждан или бизнеса (не меняют поведение субъектов права) и не требуют дополнительных бюджетных расходов. Дебатов, связанных с содержанием данных поправок, нет. Декларативность проявляется в том, что акцент идет на «правильность формулировок», а не на решение конкретной проблемы. Кроме того, депутаты в части стенограмм «ругают» регионы за то, что они не участвуют в обсуждении законопроектов, разработанных ими же¹¹, что косвенно свидетельствует о символическости подобных инициатив.

⁸ О внесении изменения в статью 260 Уголовного кодекса РФ [Электронный ресурс]: Законопроект № 192442-6. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/192442-6> (Дата обращения: 15.06.2025).

⁹ О внесении изменения в статью 74 Лесного кодекса Российской Федерации [Электронный ресурс]: Законопроект № 482318-4. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/482318-4?ysclid=mbz1drkuw9824064850> (Дата обращения: 15.06.2025).

¹⁰ О внесении изменения в статью 15 Федерального закона «Об ответственном обращении с животными и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [Электронный ресурс]: Законопроект № 1082226-7. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1082226-7?ysclid=mbz1e4baj7366913630> (Дата обращения: 15.06.2025).

¹¹ О внесении изменения в статью 35 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях» [Электронный ресурс]: Законопроект № 201810-4. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/201810-4?ysclid=mbz1ejf9a174630854> (Дата обращения: 15.06.2025).

При этом любопытно, что авторы данных законопроектов воспринимают их как проблемно-ориентированные, апеллируя к конкретной проблеме, стоящей за изменениями, так как стремятся повлиять на включение ее в политическую повестку.

Большинство законопроектов оказались проблемно-ориентированными (54 %). Это означает, что субъекты РФ воспринимают подобный механизм многоуровневого управления важным для решения их собственных региональных проблем.

Кажется, что и тематика экологической инициативы также может иметь значение, так как некоторые из экологических проблем являются более острыми, чем другие, и имеют более высокий федеральный приоритет, соответственно, вызывают больший интерес у депутатов и одновременно могут иметь большую конфликтность. Поэтому дополнительно был проведен анализ содержания законопроектов на основе их разделения на группы в соответствии с тематикой.

Было выявлено, что доминирующими темами с самими сильными расхождениями в восприятии являются лесные, водные ресурсы, атмосферный воздух, вопросы, связанные с недропользованием, перераспределением полномочий, налогами и защитой животных. Это можно объяснить противоречивыми интересами как участников законодательного процесса, так и заинтересованных сторон. Например, тема освоения недр затрагивает экономические интересы; распределение полномочий/доходов между центром и регионами часто является предметом споров (центр может рассматривать подобные законопроекты как «посягательство» на федеральную собственность и единую политику); защита животных – это одна из наиболее эмоциональных тем; охрана атмосферного воздуха связана со сложностью мониторинга, регулирования выбросов; лес и вода – это стратегические ресурсы с огромным экономическим потенциалом.

Темами с относительной согласованностью интересов являются экологическая экспертиза (как более техническая сфера с понятными процедурами), а также ООПТ (возможно все субъекты осознают значимость данной темы).

Тема административных правонарушений является одной из умеренных при анализе различий в восприятии. Возможно, депутаты признают существующую проблему нарушений, но существуют разногласия по строгости санкций и их эффективности.

Соответственно, тематика может выступать одним из ключевых факторов конфликта. Вероятность конфликта восприятия между регионами и Государственной думой сильно зависит от темы законопроекта: ресурсные (вода, недра, леса), бюджетные, финансовые и эмоциональные (животные) темы вызывают наибольшие разногласия. С другой стороны, более технические (процедурные) темы менее противоречивы: это темы, связанные с установленными процедурами (экологическая экспертиза) или символически значимыми объектами (ООПТ).

Обсуждение и выводы

Итак, в данном исследовании был проведен содержательный анализ законопроектов, подаваемых регионами в Государственную Думу с целью определения их влияния как внешних акторов на соотношение «символичности» или «проблемно-ориентированности» в обсуждении экологического законодательства.

В целом можно подтвердить утверждение о том, что «законопроекты, которые не имеют серьезной поддержки депутатов или групп интересов (лоббистов), годами не рассматриваются Государственной Думой. За это время их актуальность теряется и их отклоняют», что «свидетельствует об отсутствии надлежащего механизма реализации интересов субъектов РФ в федеральном законодательном процессе» (Сулакшин, Гаганов, 2015). Однако все же это не объясняет до конца саму логику принятия или отклонения законодательных инициатив регионов.

В результате данного исследования было выявлено, что вероятность принятия законодательной инициативы по экологической тематике наиболее высока, если наблюдается полное соответствие восприятия характера инициатив между инициаторами, в данном случае субъектами РФ, и депутатами. Соответственно, низкий процент принятия экологических инициатив может являться следствием не только институциональных барьеров, но и системного конфликта в восприятии законопроектов.

Технические инициативы воспринимаются регионами как проблема (они считают, что устраняют правовой пробел, совершенствуя законодательство), но депутатами – как малозначимая «бу-мажная» инициатива, поэтому их отклоняют или «замораживают».

Политико-стратегические законопроекты, в свою очередь, регионы подают, выступая в качестве «защитников природы», но депутаты видят в них лишь популистские, декларативные элементы, поэтому принимают только при совпадении с федеральной повесткой.

Проблемно-ориентированные проекты регионов основаны на реальных чрезвычайных ситуациях, но депутаты могут их игнорировать из-за конфликта интересов (например, снижение доходов бюджета), поэтому затягивают рассмотрение.

Одним из главных барьеров, препятствующих принятию законопроекта, является не тип инициативы, а именно расхождение в его восприятии между регионом и депутатами. Можно предположить, что это связано с разными уровнями ответственности, лоббизме на федеральном уровне, нехваткой экспертизы в регионах для проработки механизмов реализации.

Важно подчеркнуть, что признание проблемы со стороны депутатов автоматически не приводит к принятию законопроекта. Большую роль играют конфликт интересов и непроработанность механизмов.

Можно выделить несколько уровней проявления данного конфликта.

Первый уровень – это различия в оценке инициативы, которые проявляются через актуальность проблемы (регионы больше фокусируются на локальных кризисах, а депутаты скорее на системных долгосрочных последствиях того или иного вызова); адекватность механизмов (предлагаемые решения могут игнорировать федеральные ограничения, существующее законодательство); значимость изменений (регионы могут преувеличивать эффект технических правок, а депутаты, наоборот, скорее преуменьшают остроту проблемы).

Второй уровень связан с противоречием в интересах, которые проявляются в борьбе за ресурсы и полномочия и различиями в характере и влиянии предлагаемых изменений (регионы реагируют на текущие кризисы, депутаты думают на перспективу).

Третий уровень – это различия в способах коммуникации, риторике субъектов законодательного процесса. Регионы часто используют риторику «технического символизма» (например, устранение «правовых пробелов»), депутаты, в свою очередь, «эмоциональный символизм» (например, «защита национального достояния»). Подобная символизация может усиливать взаимное непонимание.

Символические высказывания могут выступать катализатором конфликта восприятия. Используя эмоциональную риторику, депутаты переводят дискуссию из проблемно-ориентированной плоскости в ценностную. Внесение технических законопроектов может маскировать имеющиеся политические цели регионов. Соответственно, подобные формы символизации могут мешать содержательной оценке инициатив. Примечательно, что наиболее символически насыщенные темы (лес, вода) имеют и высокую степень конфликта восприятия (60–79 %).

Институциональный дизайн существующей системы управления оказывает влияние на интенсивность этого конфликта. В российской системе с высокой централизацией власти и ориентацией на федеральную повестку расхождения могут усиливаться из-за асимметрии ответственности, роли комитетов как «фильтров» восприятия, лоббистских возможностей на федеральном уровне.

Выявленные закономерности могут оказаться продуктивными для анализа других систем с асимметрией ресурсов, объясняя причины низкой результативности инициатив отдельных акторов законодательного процесса.

Будущие исследования, посвященные выявлению типов и восприятия законодательных инициатив, могут быть связаны с анализом неэкологических законопроектов разных субъектов права законодательной инициативы, исследованием роли комитетов Государственной Думы как условных «фильтров» восприятия, разработкой рекомендаций для регионов по повышению вероятности принятия их законопроектов, анализом успешных кейсов преодоления конфликта восприятия.

Финансовая поддержка:

Исследование выполнено за счет гранта Российского научного фонда № 24-28-01345, <https://rscf.ru/project/24-28-01345/>, в Пермском государственном национальном исследовательском университете.

Список литературы / References

- Иванов, К. К. (2013) 'К вопросу о применении совместной законодательной инициативы субъектами Российской Федерации', *МНИИЖ*, 12-2 (19), сс. 133–134. [Ivanov, K. K. (2013) 'On the issue of the application of joint legislative initiative by the constituent entities of the Russian Federation' [K voprosu o primenении sovместnoi zakonodatel'noi initsiativы sub"ektami Rossiiskoi Federatsii], *MNIZh*, 12-2 (19), pp. 133–134. (In Russ.)].
- Колесников, Е. В., Пажетных, Д. В. (2009) 'Участие Совета Федерации в законодательном процессе', *Конституционное и муниципальное право*, 11. [Kolesnikov, E. V., Pazhetnyh, D. V. (2009) 'Participation of the Federation Council in the legislative process' [Uchastie Soveta Federatsii v zakonodatel'nom processe], *Konstitucionnoe i municipal'noe pravo*, 11. (In Russ.)].
- Морозова, А. С. (2018) 'Особенности реализации права законодательной инициативы в субъектах Российской Федерации', *Муниципалитет: экономика и управление*, 2 (23), сс. 96–100. [Morozova, A. S. (2018) 'Features of the implementation of the right of legislative initiative in the constituent entities of the Russian Federation' [Osobennosti realizatsii prava zakonodatel'noi initsiativы v sub"ektakh Rossiiskoi Federatsii], *Municipalitet: ekonomika i upravlenie*, 2 (23), pp. 96–100. (In Russ.)].
- Помигуев, И. А., Зарипов, Н. А. (2022) 'Влияние Совета Законодателей на законодательную деятельность региональных legislatur', *Вестник РУДН. Серия Политология*, 4, сс. 619–633. [Pomiguyev, I. A., Zaripov, N. A. (2022) 'The influence of the Council of Legislators on the legislative activity of regional legislatures' [Vliyanie Soveta Zakonodatelei na zakonodatel'nyu deyatel'nost' regional'nykh legislatur], *Vestnik RUDN. Seriya Politologiya*, 4, pp. 619–633. (Accessed: 30.06.2025). (In Russ.)].
- Серова, Ю. В. (2019) 'Актуальные проблемы законотворческой деятельности законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации', *Право и современные государства*, 6, сс. 22–29. [Serova, Yu. V. (2019) 'Current issues of legislative activity of legislative (representative) bodies of the constituent entities of the Russian Federation' [Aktual'nye problemy zakonotvorcheskoi deyatel'nosti zakonodatel'nykh (predstavitel'nykh) organov sub"ektov Rossiiskoi Federatsii], *Pravo i sovremennye gosudarstva*, 6, pp. 22–29. (In Russ.)].
- Сулакшин, С. С., Гаганов, А. А. (2015) *Постсоветский российский парламентаризм взглядом аналитика*. Труды Центра научной политической мысли и идеологии. Вып. № 13. М.: Наука и политика, 48 с. [Sulakshin, S. S., Gaganov, A. A. (2015) *Post-Soviet Russian Parliamentarism through an Analyst's Eye* [Postsovet'skij rossijskij parlamentarizm vzgljadam analitika]. Trudy Centra nauchnoj politicheskoy mysli i ideologii. Vyp. № 13. M.: Nauka i politika, 48 p. (In Russ.)].
- Сулимов, К. А. (2020) 'Оспаривание vs коррекция: динамика активности российских регионов в использовании обращений в конституционный суд и законодательной инициативы на федеральном уровне', *Ars Administrandi (Искусство управления)*, 12 (4), сс. 541–713. [Sulimov, K. A. (2020) 'Contestation vs. correction: dynamics of activity of Russian regions in using appeals to the constitutional court and legislative initiatives at the federal level' [Osparivanie vs korrektsiya: dinamika aktivnosti rossiiskikh regionov v ispol'zovanii obrashchenii v konstitutsionnyi sud i zakonodatel'noi initsiativы na federal'nom urovne], *Ars Administrandi*, 12 (4), pp. 541–713. (In Russ.)].
- Сулимов, К. А. (2024) 'Законодательные инициативы российских регионов на федеральном уровне в условиях пандемии COVID-19', *Ars Administrandi (Искусство управления)*, 16(4), сс. 589–607. <https://doi.org/10.17072/2218-9173-2024-4-589-607> [Sulimov, K. A. (2024) 'Legislative initiatives of Russian regions at the federal level in the context of the COVID-19 pandemic' [Zakonodatel'nye initsiativы rossiiskikh regionov na federal'nom urovne v usloviyakh pandemii COVID-19], *Ars Administrandi*, 16(4), pp. 589–607. (In Russ.)].
- Сулимов, К. А., & Турцева, К. П. (2024) 'Законодательные экологические инициативы регионов России в федеральном парламенте: политико-стратегическая

- эффективность или проблемно-ориентированный подход?», *Вестник Пермского университета. Политология*, 18(4), сс. 111–127. <https://doi.org/10.17072/2218-1067-2024-4-111-127> [Sulimov K. A. & Turtseva Ch. P. (2025) 'Legislative environmental initiatives of Russian regions in the federal parliament: political-strategic effectiveness or issue-related approach? [Zakonodatel'nye ekologicheskie initsiativy regionov Rossii v federal'nom parlamente: politiko-strategicheskaya effektivnost' ili problemno-orientirovannyi podkhod?], Bulletin of Perm University. Political Science, 18(4), pp. 111–127. <https://doi.org/10.17072/2218-1067-2024-4-111-127> (In Russ.)].
- Удычак Ф. Н., Чеботарева И. Ю. (2016) 'Реализация права законодательной инициативы субъектов Российской Федерации', *НАУ*, 10-1 (26). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/realizatsiya-prava-zakonodatel'noy-initsiativy-subektov-rossiyskoy-federatsii> (дата обращения: 30.06.2025) [Udychak F. N., Chebotareva I. Yu. (2016) 'Implementation of the right of legislative initiative of the constituent entities of the Russian Federation' [Realizatsiya prava zakonodatel'noi initsiativy sub"ektov Rossiiskoi Federatsii], *NAU*, 10-1 (26). Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/realizatsiya-prava-zakonodatel'noy-initsiativy-subektov-rossiyskoy-federatsii> (Accessed: 30.06.2025) (In Russ.)].
- Behnke, N, Mueller, S. (2017) 'The purpose of intergovernmental councils: A framework for analysis and comparison', *Regional and Federal Studies*, 27 (5), pp. 507–527.
- Campbell, R. M. (1993) 'Symbolic regulation: the case of third-party regulation of Canada Post', *Canadian Public Policy – Analyse de Politiques*, 19(3), pp. 325–339.
- Dwyer, J. P. (1990) 'The pathology of symbolic legislation', *Ecology Law Quarterly*, 17, 233–316.
- Edelman, M. (1976) *The Symbolic Uses of Politics*. Urbana: University of Illinois Press.
- Ferraro, F. (2022) 'Deception and Expression: The Puzzling Rationality of Symbolic Legislation'. In: Ferraro, F., Zorzetto, S. (eds) *Exploring the Province of Legislation*. Legisprudence Library, vol 9. Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-030-87262-5_6
- Gandhi, J. (2008) *Political institutions under dictatorship*. Cambridge University Press.
- Huffman, N., Kane J, Stack D. (2025) "Worth a Try? The Electoral Consequences of Symbolic Legislation", APSA Preprints. doi: 10.33774/apsa-2025-ds4h5.
- Klink, van B. (2016) 'Symbolic legislation: An essentially political concept, in Klink van B., Beers, van B. and Poort, L. (eds.), *Symbolic legislation theory and developments in biolaw*, Springer, Cham, Switzerland, pp. 19–35, https://doi.org/10.1007/978-3-319-33365-6_2.
- Lembcke, O. W. (2016) 'Symbolic Legislation and Authority' In: van Klink, B., van Beers, B., Poort, L. (eds) *Symbolic Legislation Theory and Developments in Biolaw*. Legisprudence Library, vol. 4. Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-319-33365-6_6
- Levitsky, S., Way, L. A. (2010) *Competitive authoritarianism: Hybrid regimes after the Cold War*. Cambridge University Press.
- Newig, J. (2007) 'Symbolic environmental legislation and societal self-deception', *Environmental Politics*, 16 (2), pp. 276–296, DOI: 10.1080/09644010701211783
- Noble, B. (2019) 'Regional legislatures and national lawmaking', *The Journal of Legislative Studies*, 25 (1), pp. 143–147. DOI: 10.1080/13572334.2019.1570597
- Palermo, F. (2018) 'Beyond Second Chambers: Alternative Representation of Territorial Interests and Their Reasons', *Perspectives on Federalism*, 10 (2), pp. 49–70.
- Schedler, A. (2013) *The politics of uncertainty: Sustaining and subverting electoral authoritarianism*. Oxford University Press.
- Schwitters, R. (2016) 'How Law Matters: Sociological Reflections on the Symbolic Dimension of Legislation' In: van Klink, B., van Beers, B., Poort, L. (eds) *Symbolic Legislation Theory and Developments in Biolaw*. Legisprudence Library, vol. 4. Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-319-33365-6_4
- Tremblay, J.-F. (ed.) (2023). *The Forum of Federations Handbook of Fiscal Federalism*. Springer Nature. 483 p.
- Vgl. Thurman W. Arnold, (1938) *The Symbols of Government*. New Haven: Yale University Press.
- Witteveen, W. J. (1999) 'Significant, symbolic and symphonic laws', in H. van Schooten (ed.), *Semiotics and Legislation. Jurisprudential, Institutional and Sociological Perspectives*, pp. 27–70. (Liverpool: Charles).

Статья поступила в редакцию: 30.09.2025

Статья принята к печати: 30.10.2025

**SYMBOLIC VS. ISSUE-RELATED LEGISLATION IN ENVIRONMENTAL SPHERE:
INSTITUTIONAL CONSEQUENCES OF THE PERCEPTION CONFLICT
(ON THE EXAMPLE OF RUSSIAN REGIONS)**

Ch. Turtseva

Christina Turtseva, Candidate of Sciences (in Politics), Senior Lecturer, Junior Research Fellow,
Department of Political Sciences,
Perm State University, Perm, Russia.
Email: burdina.k@bk.ru (ORCID: 0000-0003-2109-7772).

Abstract

The Russian Federation employs a mechanism of multi-level governance whereby regional parliaments hold the right of legislative initiative in the federal legislature. Regions face no thematic restrictions on proposals, and their initiatives undergo the same legislative procedure as those from other actors. However, bills submitted by regional entities are frequently postponed and subsequently rejected by the State Duma. This pattern is particularly pronounced in the environmental sphere: despite procedural parity, over 90% of regional environmental initiatives are rejected, with 63% undergoing consideration for more than one year –significantly longer than initiatives on other topics. This study employs the theoretical lens of symbolic legislation to examine how perceptual discrepancies regarding environmental initiatives among legislative actors (regional initiators vs. federal deputies) influence their adoption likelihood. Through analysis of 416 regional environmental initiatives (2004–2022), their explanatory notes, and plenary session transcripts, we demonstrate that a systemic misalignment in bill-type perception (symbolic vs. issue-related) constitutes the primary barrier to adoption. Empirically, when perceptual alignment is achieved, adoption probability reaches 55–100%. Existing institutional practices – notably power centralization and committee gatekeeping – amplify perceptual conflicts, transforming them into systematic filters for regional initiatives. Crucially, our findings reveal that an initiative’s fate depends not on its formal type, but on actor-level perceptual (mis)alignment. This insight uncovers a key mechanism behind regional initiative failure in multi-level governance systems.

Keywords: symbolic legislation; issue-related legislation; environmental legislation; State Duma; regions’ right of legislative initiative; regional environmental legislative initiatives; Russian regions.

Financial support: The research was carried out at the expense of the grant from the Russian Science Foundation No. 24-28-01345, <https://rscf.ru/project/24-28-01345/>, at Perm State University.