

УДК-323(470+571)

DOI: 10.17072/2218-1067-2024-4-111-127

## ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ИНИЦИАТИВЫ РЕГИОНОВ РОССИИ В ФЕДЕРАЛЬНОМ ПАРЛАМЕНТЕ: ПОЛИТИКО-СТРАТЕГИЧЕСКАЯ ЭФФЕКТИВНОСТЬ ИЛИ ПРОБЛЕМНО-ОРИЕНТИРОВАННЫЙ ПОДХОД?

К. А. Сулимов, К. П. Турцева

*Сулимов Константин Андреевич*, кандидат политических наук, доцент, заведующий кафедрой политических наук,

Пермский государственный национальный исследовательский университет, Пермь, Россия.

E-mail: k.sulimov@psu.ru (ORCID: 0000-0003-4277-3135. ResearcherID: N 9455-2018).

*Турцева Кристина Павловна*, ассистент, младший научный сотрудник кафедры политических наук,

Пермский государственный национальный исследовательский университет, Пермь, Россия.

E-mail: burdina.k@bk.ru (ORCID: 0000-0003-2109-7772).

### Аннотация

Региональные парламенты являются одним из субъектов права законодательной инициативы в РФ, что дает им право подавать законопроекты по любой тематике в Государственную думу. Подобный механизм многоуровневого взаимодействия может быть реализован регионами в разных целях. Субъекты РФ могут использовать его, с одной стороны, сталкиваясь с трудностями при решении собственных конкретных экологических проблем, с другой – символически привлекая к себе внимание, реализуя персональные амбиции, демонстрируя компетентность и так далее, тем самым не преследуя цели принятия поданного законопроекта. Иными словами, субъекты РФ могут использовать две ключевые стратегии, ориентируясь на политико-стратегическую эффективность или проблемно-ориентированный характер принимаемого решения. Данное исследование посвящено определению значимости факторов, которые могут влиять на характер активности субъектов РФ. Для эмпирического анализа были использованы данные по законодательным инициативам на федеральном уровне с 2004 по 2022 г. Было протестировано влияние трех ключевых групп факторов, которые могут оказывать влияние на различение стратегий регионов: экологические (экологическая обстановка в регионе), административно-управленческие (реализация субъектом РФ внутрирегиональной экологической политики), политические (конфигурация политических интересов в регионе). Путем проведения корреляционного анализа было выявлено, что в каждом конкретном регионе сочетание используемых стратегий может быть разным, многое зависит от калькуляции выгод и издержек использования этого инструмента, и символическая стратегия является скорее вспомогательным средством реализации целей.

**Ключевые слова:** региональное экологическое законодательство; символическое экологическое законодательство; субъекты права законодательной инициативы; Государственная дума; символическая политика; проблемно-ориентированный подход; политико-стратегическая эффективность; регионы России.

### Введение

В Российской Федерации существует такой механизм многоуровневого взаимодействия, как право законодательной инициативы регионов. Важно отметить, что у регионов нет ограничений по тематике инициатив, по форме, региональные инициативы рассматриваются в рамках процедуры, одинаковой для всех инициаторов законодательства. Данный механизм не имеет широкого распространения в странах мира. Обычно субъекты федерации (тем более регионы в нефедерациях) не имеют права законодательной инициативы в федеральном / центральном парламенте. Возможность влияния на национальную политику обычно реализуется через другие механизмы. Часто это верхняя палата национального парламента, но не только (Palermo, 2018; Behnke, Mueller, 2017; Tremblay, 2023).

Исследований, связанных с тем, как региональные законодательные инициативы фактически работают в разных странах, и факторов, которые на них влияют, мало, хотя в последнее время тема все больше привлекает внимание исследователей. Существуют работы по страновым кейсам (Швейцарии, Мексике, Германии, Чехии и др.), где анализируется активность регионов в отношении причин, характера и значимости в центр-региональных отношениях (Mueller, Mazzoleni, 2016; Ugues, Vidal, Bowler, 2017; Finke, Souris, 2019; Sanjaume-Calvet, Paneque, 2023; Hájek, 2024; Сулимов, 2020); обзорные и сравнительные исследования, которые, однако, не охватывают всю совокупность (Parra, 2016; Noble, 2019). При этом анализ этого института в разных измерениях может дать ценную информацию о характере территориальных моделей, балансе между национальным управлением и самоуправлением в институциональной системе отношений «центр – регионы» / межправительственных отношений (Intergovernmental Relations, IGR).

Федеральные законопроекты регионов имеют различный характер, прежде всего с точки зрения значимости предлагаемых изменений, а также возможных мотивов и бенефициаров. Часть из них (видимо, значительная – более точно можно сказать только по результатам контент-анализа самих законопроектов, что не было задачей данного исследования) касается очень конкретных вопросов, с трудностями по решению которых сталкиваются или сами органы власти этих регионов, или иные субъекты, которые инициируют появление законопроектов от регионов. Другие законопроекты скорее вызваны какими-то иными причинами, нежели желанием решить конкретную региональную проблему.

Иные стимулы регионов при подаче законопроектов могут быть связаны с обеспечением политических преимуществ, использованием символической стратегии, целью которой в итоге не является принятие поданного законопроекта. И в данном исследовании предпринимается попытка на материале экологических законопроектов, которые подают регионы в Государственную думу, выявить возможные вариации, связанные с проблемно-ориентированным характером законодательных инициатив либо с их политико-стратегической эффективностью.

### **Теоретико-методологические основания**

Для того чтобы выявить ориентацию субъектов РФ при реализации права законодательной инициативы, мы отталкиваемся от концепции символической политики и символического законодательства.

Символическую политику определяют как стратегию акторов, имеющую цель навязать определенные методы интерпретации действительности (Малинова, 2010), продемонстрировать важность политического решения, подчеркивая его политическую ценность (Santesson-Wilson, 2003), или понимают как имитацию политики (Смирнов, 2016). Символы могут сделать присутствующим то, чего пока нет. По мнению Майера, «суть символической политики обнаруживается не в самих символах, но в той обманчивой видимости, которая производится в процессе их использования» (Поцелуев, 2012: 27). Символы являются незаменимым компонентом любой политической коммуникации, и в экологической политике их стратегическое использование также является практикой, которой занимаются все действующие лица (Небоженко, 2023). Более того, согласно некоторым авторам, символы – это валюта статуса. Законы, официальные правила и осуществление политических обязанностей не только наделяют властью, они также могут символизировать статус (Petersen, Roger, 2002). Символы связывают статус, эмоции и объекты или действия, представляющие социальную ценность (Mendelberg, 2022). При этом некоторыми авторами подчеркивается, что символическая политика проводится, чтобы управлять проблемами, а не решать их (Newig, 2007).

А так как ключевым субъектом символической политики является власть (Edelman, 1990), цель которой навязывание определенных смыслов с помощью создания видимости действий посредством коммуникации, можно предположить, что не только вышестоящие уровни власти склонны использовать данную стратегию для управления проблемами, но и нижестоящие (региональные). В некоторых случаях акторы склонны использовать символы с целью демонстрации политико-стратегической эффективности принимаемого решения (Newig, 2007).

При этом представляется перспективным анализ характера активности регионов сквозь призму символической политики именно в экологической сфере по нескольким причинам.

Во-первых, экологическая сфера характеризуется высокой степенью неопределенности – в оценках рисков для здоровья, степени воздействия или стоимости риска, контроле над процессами. Эта неопределенность вызывает необходимость принятия мер под давлением, даже если понимания

того, как это сделать, не хватает. В России региональные органы власти склонны перекладывать ответственность за состояние охраны окружающей среды на федеральный уровень и не стремятся участвовать в экологической деятельности (Барбашова, 2020), если это не продиктовано требованиями вышестоящих органов власти.

Во-вторых, правительству может не хватать политической воли для проведения масштабных изменений в целях устойчивого развития, хотя они осознают необходимость «что-то» с этим сделать. Это связано как с конкурирующими интересами стейкхолдеров, так и с желанием снизить затраты на поддержку «зеленых» инициатив. В России существует сильное экономическое лобби в лице бизнес-ассоциаций (РСПП, ТПП, «Деловая Россия», «Опора России» и т. д.), которые противодействуют принятию высоких экологических стандартов в связи с повышением их издержек, оказывая влияние через представительство в федеральных и региональных экологических общественных советах, открыто вступая в конфронтацию с властью по поводу экологических инициатив последних<sup>1</sup> либо предлагая упростить, смягчить или отсрочить требования<sup>2</sup>. Возможно, определенную роль играет и неуверенность властей в том, что созданные ими инструменты и потраченные на них средства будут «правильно» работать.

В-третьих, лицо, принимающее решение, может иметь намерение использовать символическую стратегию для управления проблемой из-за отсутствия необходимых инструментов или поддержки со стороны других лиц. В этом случае, например, регионы в России могут пытаться символическим способом привлечь внимание к себе, чтобы продвигать свои интересы или повысить свой статус с целью получить поддержку федерального центра. В-четвертых, иногда целью может быть достижение общего понимания между группами интересов и установление определенных норм в узком сообществе. Иными словами, возникает необходимость подать определенный сигнал отдельным группам.

Все виды символических действий становятся привлекательным механизмом преодоления трудностей: они дают возможность сформулировать экологические ценности и ощутить социальную ответственность, откладывая при этом любой серьезный пересмотр устоявшихся ценностных предпочтений и образа жизни (Blühdorn, 2007).

В целом для России, ввиду повышения значимости экологической сферы, что проявляется в регулярном обновлении нормативно-правовой базы в области защиты окружающей среды, включении в национальные цели развития экологических индикаторов, становлении углеродного рынка и так далее, использование символической стратегии становится одним из способов управления проблемами. Региональные органы власти могут реализовывать символическую стратегию в экологической сфере, используя такой механизм коммуникации с федеральным центром, как инициирование принятия федеральных законов, так как одним из аспектов символической политики является символическое законодательство.

Символическое использование права присутствует в любой стране. «Символичность» законодательства рассматривается в научной литературе с двух точек зрения. Некоторые авторы относят символическое законодательство к законам, которые, несмотря на часто амбициозные официально заявленные цели, призваны оставаться фактически недействующими. Такие несоответствия можно рассматривать как социальный самообман и инструмент для управления (Blühdorn, 2007). Под символическим законодательством понимаются те ситуации, когда законы выполняют латентные политические функции, наносящие ущерб их нормативно-правовой эффективности, то есть противоречащие их явному юридическому значению. С другой стороны, символическое законодательство означает нечто иное, выходящее за рамки его обычного буквального значения (Siehr, 2015). Символическое законодательство обычно дает выражение некоторым ценностям. При этом такой закон предназначен для реализации посредством общения или взаимодействия. В России феномен символического зако-

<sup>1</sup> РСПП против Минприроды [Электронный ресурс], *Коммерсант*. 19 сент. 2003. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/412596> (дата обращения: 29.09.2024).

<sup>2</sup> Позиция РСПП по вопросу обеспечения экологических требований при остановке, консервации (ликвидации) промышленных предприятий, вызванных глобальным финансово-экономическим кризисом [Электронный ресурс], *Российский союз промышленников и предпринимателей*. 20 окт. 2009. URL: <https://rspp.ru/activity/position/po-voprosu-obespecheniya-ekologicheskikh-trebovaniy/> (дата обращения: 29.09.2024); Бизнес просит правительство смягчить экологические требования из-за санкций [Электронный ресурс], *Ведомости*. 03 апр. 2022. URL: <https://www.vedomosti.ru/business/articles/2022/04/03/916406-smiyagchit-ekologicheskije> (дата обращения: 29.09.2024); РСПП просит правительство отсрочить реформу экологического регулирования [Электронный ресурс], *Российский союз промышленников и предпринимателей*. 9 авг. 2023. URL: <https://rspp.ru/events/news/rspp-prosit-pravitelstvo-otsrochit-reformu-ekologicheskogo-regulirovaniya-64d36f9a74652/> (дата обращения: 29.09.2024).

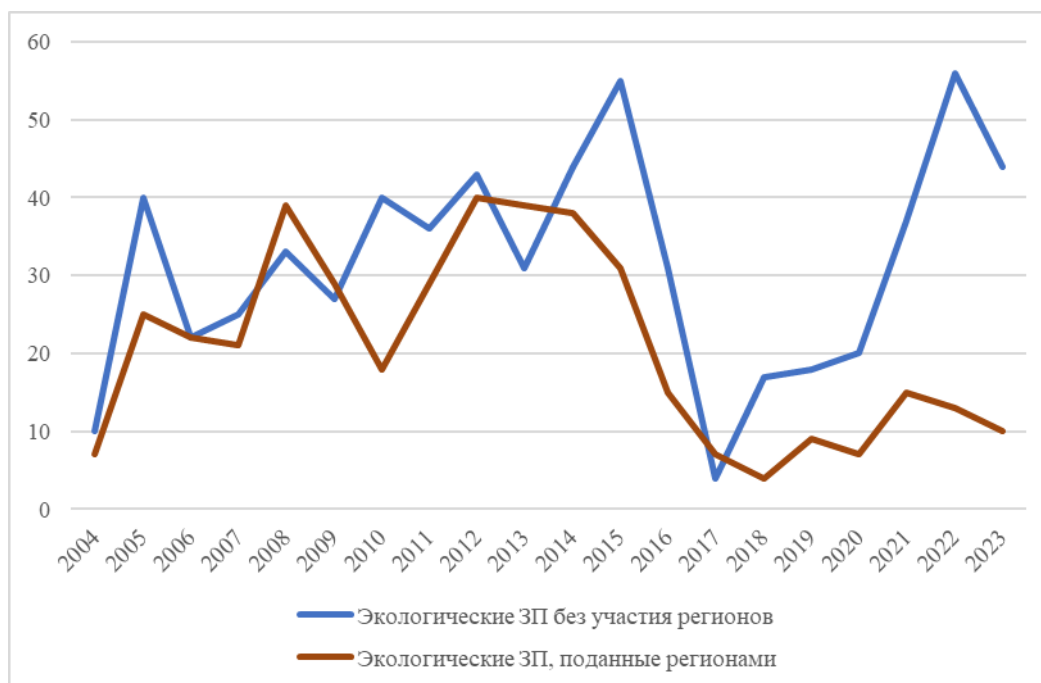
нодательства остается практически вне внимания исследователей, однако возможность ликвидации экологических угроз напрямую зависит от способности нормативно-правовой базы создать механизмы для реализации политики.

Субъекты РФ заинтересованы в подаче законопроектов в федеральный парламент по нескольким причинам. С одной стороны, ввиду локального характера большинства экологических проблем и нехватки полномочий на региональном уровне для их решения субъекты РФ могут использовать другие существующие инструменты в целях улучшения экологической ситуации. Одним из способов привлечения внимания к существующим проблемам и является возможность внесения собственных законопроектов в Государственную думу. Иными словами, логика регионов в этом отношении может быть следующей: существует острая региональная экологическая проблема, однако для ее решения необходимы дополнительные полномочия, которых у субъектов РФ нет, поэтому регион для того, чтобы с ней успешно справиться, разрабатывает законопроект и направляет его в Государственную думу для рассмотрения. Если федеральный законодатель одобряет данную инициативу с последующим опубликованием законопроекта / внесения изменений, тогда регион может использовать это для решения собственной проблемы. Кроме того, это также может быть связано с целями достижения определенных экологических показателей, выполнением федеральных обязательств<sup>3</sup> или повышением финансового обеспечения субъекта РФ. Это отражает проблемно-ориентированный характер законопроекта.

С другой стороны, субъекты РФ, обладая правом законодательной инициативы, могут пользоваться им для привлечения внимания к собственному региону, его продвижению на федеральном уровне, демонстрации лояльности или подачи определенного сигнала, не ставя перед собой цель принятия поданного законопроекта. Сама инициатива от региона в форме законопроекта может продемонстрировать федеральному центру, что региональные элиты компетентны и заинтересованы в решении проблемы. В данном случае они нацелены на политико-стратегическую эффективность. Более того, региональные элиты могут использовать коммуникацию не просто для того, чтобы сигнализировать о своей политической позиции или заявить о себе, но также чтобы вызвать гнев, отвращение и страх или энтузиазм (Mendelberg, 2022). «Некоторые законопроекты вносятся в Думу с провокационными целями (взбудоражить общественность, отвлечь их внимание от других важных событий, проверить мнение общественности по злободневному вопросу) и не имеют серьезной перспективы принятия» (Сулакшин, Гаганов, 2015). Население региона также может реагировать на статус своего субъекта РФ, осознавая, что федеральный центр изменил свое отношение к их региону. При этом, используя символическую стратегию, региональные власти могут получить для себя и материальные выгоды. Более того, принятие законов и внесение законопроектов на рассмотрение является профильной деятельностью депутатов региональных legislatures. Соответственно, можно исходить из того, что они заинтересованы в поддержании своей активности на определенном уровне, при этом содержание и тематическая направленность законопроектов имеют второстепенное значение.

Стоит обратить внимание и на то, что существуют общестрановые тренды, отражающие динамику подачи экологических законопроектов в Государственную думу (рис. 1). На данном графике видно, что существует сильная связь (коэффициент корреляции 0,7) между поданными законопроектами без участия регионов (иными словами, другими субъектами права законодательной инициативы, а именно депутатами, сенаторами, правительством, президентом РФ) и с участием субъектов РФ. Это говорит о том, что регионы в целом следуют определенной логике при подаче экологических законопроектов, однако отклонения могут быть вызваны разными факторами.

<sup>3</sup> О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 г. и на перспективу до 2036 г. [Электронный ресурс]: Указ Президента от 07.05.2024 № 309. URL: <https://www.consultant.ru/law/hotdocs/84648.html> (дата обращения: 17.03.2024); Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации [Электронный ресурс]: Указ Президента от 04.02.2021 № 68. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_375984/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_375984/) (дата обращения: 17.03.2023).



**Рис. 1. Соотношение количества экологических законопроектов, поданных в Государственную думу с/без участия регионов**

Кроме того, на рис. 2 можно заметить, что довольно мало инициатив регионов стали федеральными законами, в среднем это не более 6 % (см. рис. 2). Это говорит о низкой эффективности этого механизма для решения конкретных проблем. Возможные причины такого положения вещей могут быть разными, в том числе указывать на то, что цель их подачи могла отличаться от стремления решить с их помощью назревшие региональные проблемы.



**Рис. 2. Соотношение количества поданных в Государственную думу от регионов РФ и принятых экологических законопроектов**

Однако регионы могли пытаться с помощью этого механизма решать или привлекать внимание к проблемам. В период конца 1990-х гг., в связи со стремлением государства привлечь иностранные инвестиции в экономику, были внесены изменения в федеральные экологические законы, связанные со смягчением экологических требований (внесение изменений в федеральный закон «Об охране окружающей среды», в Лесной, Водный, Земельный кодексы РФ), поэтому регионы могли столкнуться с ухудшением экологической обстановки (Состояние российской системы управления окружающей средой, 2009) и необходимостью повлиять на ситуацию при подаче законопроектов,

например, с целью усилить административную ответственность природопользователей за различные нарушения (не менее 30 законопроектов было подано по данному вопросу за период с 2007 по 2016 г.).

Таким образом, у регионов существует резон включаться в федеральную экологическую повестку. В данном исследовании формулируется предположение, что внесение регионами законопроектов в Государственную думу по экологической тематике может быть реализовано в двух разных модусах, связанных, с одной стороны, с использованием символической стратегии, с другой – проблемно-ориентированного подхода. Это различие является аналитическим и условным. Каждый конкретный законопроект может решать для его инициаторов несколько задач сразу, но мы предполагаем, что несколько групп факторов помогут объяснить, как переплетаются разные стратегии действий регионов при подаче законопроектов в федеральный парламент.

Во-первых, региональные власти могут таким образом реагировать на экологическую обстановку в субъекте РФ. Предполагается, что если в субъекте РФ наблюдается неблагоприятная экологическая ситуация, то уровень и характер активности региона в инициировании федерального законодательства могут быть отражением данной ситуации. Но влияние этого фактора, взятого в отдельности, может быть амбивалентным. Власти региона могут предпринимать попытки повлиять на ситуацию через изменение экологического законодательства на федеральном уровне. Это может проявиться в количестве «экологических» законопроектов и, возможно, их доле в общем числе законопроектов от региона. Иными словами, в этом случае стимул к подобной коммуникации с федеральной властью будет продиктован проблемно-ориентированным подходом. Но также возможно, что, несмотря на неблагоприятную экологическую обстановку, регион не будет активным в подаче законопроектов в Государственную думу из-за нехватки ресурсов, отсутствия политической воли или использования других инструментов для решения проблем, потому что может полагать данный механизм неэффективным.

Соответственно, во-вторых, регион может иметь собственную региональную экологическую политику или не иметь ее. Наличие политики по решению экологических проблем может проявляться как во внутрирегиональной активности, так и в активности вовне, в том числе в форме инициирования федерального законодательства. Отсутствие явно сформулированной и выраженной политики может сопровождаться активностью на федеральном уровне, но в этом случае она будет вызвана иными причинами, нежели стремлением решить конкретные проблемы.

В-третьих, важной является конфигурация тех политических сил, которые вовлечены в процесс инициирования федеральных законопроектов внутри самого региона. Непосредственным субъектом права законодательной инициативы является легислатура региона, она принимает решение о направлении законопроекта в Государственную думу. Но инициировать ее внутри региона могут разные субъекты – как сами депутаты, так и другие акторы, прежде всего исполнительная власть региона. Теоретически можно ожидать, что именно она может быть проводником проблемно-ориентированного подхода, потому что сама законотворческая активность имеет для нее второстепенное, инструментальное значение, так как не является основным показателем деятельности. Но при этом именно на исполнительную власть налагается ответственность за решение конкретных проблем в жизни региона. Региональные депутаты также могут реагировать на региональные экологические проблемы инициацией федеральных законопроектов, но за решение конкретных проблем они не отвечают, что может проявляться в характере их активности. К сожалению, существуют значительные эмпирические трудности в определении внутрирегионального инициатора каждого законопроекта по всем субъектам РФ. Выборочный анализ показал, что в некоторых субъектах РФ исполнительная власть активно участвует в данном процессе, а в некоторых других нет, оставляя все на откуп депутатам. Однако можно предположить, что (общим и усредненным, конечно) индикатором связанности между исполнительной и законодательными властями региона может быть место и роль партии «Единая Россия» (ЕР) в регионе. Она является партией власти (Голосов и Лихтенштейн, 2001; Глебова, 2005; Макаренко, 2011; Мухаметов, 2015; Нисневич, 2021; Бедерсон и Шевцова, 2021; Сулимов, 2022), то есть она в целом может быть теснее связана с исполнительными властями региона и может выступать проводником региональной политики в случае ее наличия.

В практической деятельности регионов указанные факторы образуют разные конstellации влияний и взаимовлияний. Вопрос, на который мы пытаемся ответить нашим анализом далее, заключается в том, есть ли более распространенные и устойчивые конstellации, которые могут быть интерпретированы как индикаторы символичности или проблемно-ориентированности законодательства.

## Данные и методы

Для эмпирического анализа были использованы данные по законодательным инициативам на федеральном уровне. Данные были взяты с сайта Государственной думы<sup>4</sup>.

Были собраны все доступные данные в соответствующей информационной системе – с 2004 г. по конец 2022 г. Соответственно, из выборки были исключены те регионы, которые или прекратили свое существование в результате объединений, или были вновь образованы. Всего в выборке присутствует 83 региона. Данные по объединившимся регионам до их объединения 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 присутствует 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.

Период с 2004 по 2022 г. был взят для того, чтобы проследить динамику подачи законопроектов регионами РФ в каждом созыве и получить более достоверные данные. Кроме того, это объясняется и отсутствием доступности данных в 1990-е гг. Для проведения корреляционного анализа данный промежуток времени был поделен на два периода, которые соответствуют созывам Государственной думы: 2004–2011 гг. (4–5-й созывы), 2012–2022 гг. (6–7-й созывы и начало 8-го созыва). Подобное деление на периоды объясняется, во-первых, тем, что после 2011 г. рост депутатской активности перестает быть связан с предвыборной активностью депутатов и политических партий (Сулакшин, Гаганов, 2015). Во-вторых, состав депутатского корпуса Государственной думы также меняется, что более характерно для 6-го созыва (стало присутствовать больше «бюджетников», профсоюзных деятелей, наоборот, уменьшилось число «профессиональных политиков», бизнесменов и т. д.) (Кынев, 2017).

Всего за период с 2004 по 2022 г. на рассмотрение в Государственную думу поступило 997 экологических законопроектов. Из них 27 % стали законами. Подавляющее большинство законопроектов (порядка 98 %) – это поправки к уже существующим федеральным законам. 30 % законопроектов были поданы от депутатов нижней палаты. Доля правительства и президента оказалась меньше – порядка 18 %. Члены верхней палаты оказались одними из самых неактивных инициаторов, их доля составляет около 5 %. Регионы довольно быстро и очень активно включились в этот процесс и за весь период подали 41 % от всех экологических законопроектов, поступивших в ГД (табл. 1).

Таблица 1

**Описательные статистики по экологическим законопроектам,  
внесенным субъектами Российской Федерации в Государственную думу**

Вид активности	Минимум	Максимум	Сумма	Стандартное отклонение
Экологические законопроекты, внесенные регионами в Государственную думу (2004–2022)	1	22	408	4,8

Источник: в табл. 1 представлены собственные расчеты автора по данным Государственной думы<sup>5</sup>.

Для того чтобы определить вариации в подаче регионами законопроектов, необходимо обозначить переменные для выделенных факторов и провести корреляционный анализ.

Основная переменная, с которой будет проверяться взаимосвязь, – это количество экологических законопроектов, поданных субъектами РФ в Государственную думу в период с 2004 по 2022 г.

<sup>4</sup> Система обеспечения законодательной деятельности: офиц. сайт Гос. Думы, Федер. Собр. Рос. Федерации. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/> (дата обращения: 22.06.2020).

<sup>5</sup> Система обеспечения законодательной деятельности...

Влияние экологического фактора будут отражать четыре переменные:

- Выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух, отходящих от стационарных источников (тыс. т), – было посчитано среднее значение данного показателя от региона по каждому из периодов.
- Сброс загрязненных сточных вод в поверхностные водные объекты (млн м<sup>3</sup>) – было посчитано среднее значение данного показателя от региона по каждому из периодов.
- Экологический рейтинг «Зеленый патруль» – было посчитано среднее значение данного показателя от региона по каждому из периодов.
- Доля экологических проектов, которые некоммерческие организации (НКО) подают в Фонд президентских грантов, в общей доле проектов от региона. Активность НКО в инициировании экологических проектов может являться отражением экологической ситуации в регионе, так как НКО, занимаясь вопросами окружающей среды, реагируют на экологические проблемы, используя разные доступные механизмы для того, чтобы получить дополнительное финансирование и обратить внимание на существующую проблему.

Данные для анализа были взяты с сайтов Федеральной службы государственной статистики<sup>6</sup>, общественной организации «Зеленый патруль»<sup>7</sup>, НКО «Фонд президентских грантов»<sup>8</sup>.

Наличие собственной региональной экологической политики будет измерено через переменную «количество региональных экологических законов и внесений изменений к ним в регионе». Данные были взяты с сайта Министерства юстиции РФ<sup>9</sup>.

Второе теоретическое ожидание исследования состоит в том, что в случае отсутствия корреляции между количеством экологических законопроектов в регионе и количеством экологических законопроектов, поданных субъектами РФ в Государственную думу, субъект РФ при подаче законопроектов в федеральный парламент ориентируется на политико-стратегическую эффективность. Логика состоит в том, что активность региона при реализации права законодательной инициативы должна сопровождаться и его активностью в совершенствовании собственного экологического законодательства.

Влияние политического фактора будет измерено через такой показатель, как доля голосов, поданных за «Единую Россию» на выборах в региональные парламенты субъектов РФ. При этом чем выше доля голосов, поданных за «Единую Россию», тем выше вероятность того, что законопроект будет опираться на реальные проблемы региона. Данные для анализа были взяты с официального сайта ЦИК РФ<sup>10</sup>. Были подсчитаны средние значения за первый период – 2004–2011 гг. (4–5-й созывы) и второй период – 2012–2022 гг. (6–7-й созывы и начало 8-го созыва).

Третьим предположением исследования является то, что присутствие отрицательной корреляции с количеством экологических законопроектов, поданных субъектами РФ в Государственную думу, может доказать наличие символической стратегии у региональных властей. Это объясняется тем, что «Единой России», как партии власти, нет необходимости продвигать свои интересы перед федеральным центром с целью завоевать доверие или получить выгоды, следовательно, и экологических законопроектов, поданных в Государственную думу, должно быть немного. Кроме того, доля «Единой России» выше в более бедных, менее урбанизированных, менее «русских» регионах (Щербак и др., 2017), соответственно, там меньшее количество экологических проблем.

Еще одним важным индикатором активности регионов является количество отзывов законопроектов. Причины отзывов могут быть разными, но в том числе могут указывать на то, что поданные законопроекты и не были предназначены для принятия. Субъекты права законодательной инициативы отличаются по этому показателю. Как видно из рис. 3, самая большая доля отозванных законопроектов у сенаторов и депутатов ГД. Доля отозванных законопроектов у регионов значительно

<sup>6</sup> Федеральная служба государственной статистики: офиц. сайт. URL: [https://rosstat.gov.ru/regional\\_statistics](https://rosstat.gov.ru/regional_statistics) (дата обращения: 28.09.2024).

<sup>7</sup> Общероссийская общественная организация «Зеленый патруль»: офиц. сайт. URL: <https://greenpatrol.ru/> (дата обращения: 28.09.2024).

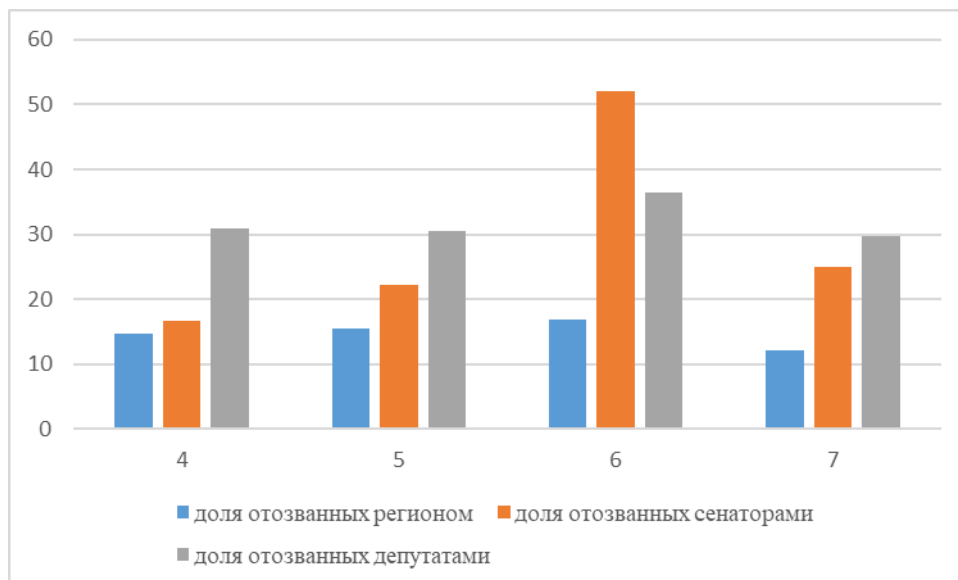
<sup>8</sup> Фонд президентских грантов: офиц. сайт. URL: <https://президентскиегранты.пф/public/home/about> (дата обращения: 28.09.2024).

<sup>9</sup> Министерство юстиции Российской Федерации: офиц. сайт. URL: <https://pravo-search.minjust.ru/bigs/portal.html> (дата обращения: 28.09.2024).

<sup>10</sup> Центральная избирательная комиссия РФ: офиц. сайт. URL: <http://www.cikrf.ru/> (дата обращения: 28.09.2024).



ниже (не превышает 15 %). Но при этом необходимо иметь в виду, что процесс отзыва регионами в процедурном смысле намного сложнее – требуется принятие решения региональной legislaturой, то есть участие многих акторов. Тем более примечательно, что некоторые субъекты РФ особо активны в отзывах. У восьми субъектов РФ (Москва, Московская, Амурская и Кемеровская области, республики Адыгея, Саха, Кабардино-Балкария и Карачаево-Черкесия) доля отозванных законопроектов равна или превышает 50 %.



**Рис. 3. Доля отозванных разными субъектами права законодательной инициативы экологических законопроектов**

### Результаты исследования

Был проведен корреляционный анализ, по результатам которого было выявлено, что существует статистически значимая связь между следующими переменными: количеством экологических законопроектов (ЗП), поданных субъектами РФ в Государственную думу; выбросами загрязняющих веществ; долей голосов, поданных за «Единую Россию» (ЕР) (табл. 2 и 3).

Таблица 2

### Матрица корреляций между переменными (2004–2011)

Параметр	Доля эк. ЗП <sup>11</sup>	Доля ЕР	Выбросы	Сбросы	«Зеленый патруль»	Доля рег. эк. законов
Кол-во эк. ЗП <sup>12</sup>	.820**	-.445**	.364**	.093	-.097	.137

Примечание: «\*» – коэффициент значим на уровне 0,1; «\*\*» – на уровне 0,05.

<sup>11</sup> Средняя доля экологических законопроектов от общей доли всех законопроектов, поданных от регионов в Государственную думу.

<sup>12</sup> Количество экологических законопроектов, поданных от регионов в Государственную думу.

Матрица корреляций между переменными (2012–2022)

Параметр	Доля эк. ЗП	Доля ЕР	Выбросы	Сбросы	«Зеленый патруль»	Доля рег. эк. законов	Доля НКО <sup>13</sup>
Кол-во эк. ЗП	.800**	-.259*	.308**	.208	.066	.129	.109
Доля ЕР	-.311**	–	-.288**	-.231*	-.035	.026	-.212

Примечание: «\*» – коэффициент значим на уровне 0,1; «\*\*» – на уровне 0,05.

Можно видеть несколько линий связей между переменными, причем они устойчивы по периодам, за исключением одного важного обстоятельства.

Во-первых, количество экологических ЗП (как и их доля в общем количестве ЗП региона) положительно и значимо, хотя и не очень сильно связано с одним из показателей качества экологической ситуации. Иными словами, менее экологически благополучные регионы чаще направляют свои экологические инициативы в федеральный законодательный орган.

Во-вторых, выявлена отрицательная взаимосвязь между политическим фактором и количеством законопроектов: чем выше доля голосов, поданных за «Единую Россию», и, соответственно, выше ее доля в региональной легислатуре, тем меньше регион подает экологических законопроектов.

Во втором периоде «политическая» зависимость ослабевает, но появляется отрицательная зависимость между силой ЕР и качеством экологической ситуации. Получается, что во обоих периодах более активными оказываются регионы, в которых хуже экологическая ситуация и меньше сила ЕР. Но в первом периоде эти две переменные не связаны между собой. А во втором – регионы с худшей экологической ситуацией более активны в инициировании ЗП при более низкой силе ЕР одновременно. Возможная интерпретация состоит в том, что на рубеже 5–6-го созывов, то есть с 2011 г. меняется общая логика взаимодействия субъектов РФ с федеральным центром, что проявляется и в использовании регионами механизма законодательной инициативы. Если до этого оно так или иначе было связано с предвыборной активностью депутатов и политических партий (Сулакшин, Гаганов, 2015), то после этого явно растет ориентация на внимание федерального центра и ЕР может выступать уже не только проводником связи между региональными исполнительными и законодательными властями, а также приводным механизмом растущей ориентации на Москву. Это может подрывать более или менее четкую логику разделения на символическую и проблемно-ориентированную стратегии, или они образуют другие комбинации.

Более ярко полученные результаты видны не на всей совокупности регионов, а в разрезе групп регионов, которые можно выделить на основании полученных данных.

Поскольку было выявлено, что доля «Единой России» в региональных парламентах является значимой переменной при анализе активности региона в Государственной думе, для того, чтобы выявить группы субъектов РФ, которые более-менее склонны использовать символическую стратегию, мы разделили регионы на группы, в которых доля голосов, поданных за «Единую Россию», превышает / не превышает 50 %.

Предполагается, что в тех субъектах РФ, где выбросов загрязняющих веществ мало, они высокоактивны в подаче законопроектов в Государственную думу (количество законопроектов превышает среднее значение) и доля «Единой России» в них ниже 50 %. Мы можем думать, что их инициативы в целом являются менее проблемно-ориентированными.

Для выделения групп были использованы средние значения активности регионов в подаче законопроектов в Государственную думу (количество экологических законопроектов) и экологической ситуации (количество выбросов загрязняющих веществ от стационарных источников (тыс. т)) в двух периодах. Использовались сочетания средних значений: в группу с проблемно-ориентированным характером законопроектов попадали регионы с высокой законодательной активностью и неблагопри-

<sup>13</sup> Средняя доля экологических проектов, которые некоммерческие организации (НКО) подают в Фонд президентских грантов, в общей доле проектов от региона.

ятной экологической ситуацией либо с низкой законодательной активностью и благоприятной экологической ситуацией; в группе с политико-стратегической эффективностью находились регионы с благоприятной экологической ситуацией и высокой законодательной активностью. При этом дополнительно в эту группу попадали субъекты РФ с низкой законодательной активностью, но высокой долей «Единой России» вне зависимости от экологической ситуации (так как мы выяснили, что при высокой доле «Единой России» в региональном парламенте субъекта РФ небольшое количество законопроектов будет говорить в пользу символической стратегии).

Таким образом, в результате анализа получилось два относительно устойчивых полюса регионов, где в обоих периодах они показывали приверженность той или иной логике действий. Политико-стратегическую эффективность демонстрировали два региона с долей «Единой России» ниже 50 % и три региона с долей «Единой России» выше 50 %. Проблемно-ориентированный характер, в свою очередь, – 18 (доля «Единой России» ниже 50 %) и три региона (доля «Единой России» выше 50 %). Остальные регионы оказались в «серой» зоне (это около половины субъектов РФ). Иными словами, они «кочевали» из группы в группу в зависимости от разного сочетания исследуемых факторов.

Кроме того, отдельно были проанализированы регионы с наибольшей / наименьшей законодательной активностью и наличием отзывов законопроектов на предмет соотношения значений исследуемых переменных. Часть наиболее показательных групп представлена в табл. 4.

Таблица 4

Данные по значениям переменных по отдельным группам регионов (2004–2022)

Группы регионов	Кол-во регионов	Кол-во ЗП	Доля ЕР	Взвешенные выбросы (сред.) <sup>14</sup>	«Зеленый патруль»	Доля эк. законов внутри региона	Доля эк. ЗП в общем количестве ЗП региона
Отсутствие ЗП. 1-й период	22	0	61,89	89,94	43,55	0,73	0
Отсутствие ЗП. 2-й период	20	0	59,79	69,57	43,99	0,58	0
Наибольшая активность – верхние 20 %. 1-й период	21	5,9	46,80	264,89	37,49	1,37	11,68
Наибольшая активность – верхние 20 %. 2-й период	18	7,11	49,01	195,32	49,99	1,16	22,616
Регионы с отзывами в обоих периодах. 1-й период	15	4,66	51,31	197,37	36,27	1,32	9,7
Регионы с отзывами в обоих периодах. 2-й период	15	4,53	49,74	181,40	42,86	1,69	21,77

Анализируя группы регионов по законодательной активности, отметим, что в группе наименее активных субъектов РФ доля «Единой России» выше, экологическая обстановка более благоприятная, внутренняя экологическая политика не выражена на фоне наличия острых проблем в других сферах. Но в эту группу входят, скорее всего, те регионы, которые в целом подают очень мало законопроектов по любым тематикам. Группа наиболее активных тоже показательна – доля «Единой Рос-

<sup>14</sup> Среднее значение выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух, отходящих от стационарных источников (тыс. т), взвешенное на количество населения региона.

сии» ниже, экологическая ситуация в целом значительно хуже. Иными словами, логично, что в первом случае активности в экологическом плане нет, а в другом она очень высокая.

Всего регионов, которые отзывали экологические законопроекты, – 33, из них 15 делали это в обоих периодах. При этом группа, у которой много отозванных законопроектов, явно пересекается с наиболее активной; иными словами, часть регионов входит в обе группы.

Отдельно можно выделить группу регионов со средними показателями законодательной активности, отсутствия отозванных законопроектов, относительно благополучной ситуацией по сравнению с группой наиболее активных, где экологическая политика не очень выражена.

Примечательно, что часть регионов явно меняли позиции в группах между периодами – показатели по выбросам, особенно на душу, сильно отличаются. В большей степени это проявляется в группе с наибольшей законодательной активностью и группе с отзывами в каждом периоде (ведь показатели по выбросам очень устойчивы; безусловно, есть случаи, когда значения резко увеличиваются или уменьшаются, но в целом все воспроизводится – корреляция между значениями периодов близка к единице). Таким образом, мы приходим к выводу, что менялся состав регионов.

Обратим внимание, что значения выбросов могут меняться в разную сторону, но при этом сильно растет доля экологических законопроектов в этих группах во втором периоде, хотя экологическая ситуация явно разная, а доля «Единой России» примерно та же. Получается, что они как бы «отрываются» от экологической ситуации, и работает другая логика. Возможно, это связано с изменением общей ситуации с законодательной активностью регионов во взаимоотношениях с центром примерно с 6-го созыва.

Итак, данные результаты предварительно показывают, что отзывы законопроектов могут оказаться продуктивным индикатором символичности законодательства. Регионы, которые в обоих периодах отзывали законопроекты (по данным анализа это 15 регионов), всего за четыре созыва (4–7-й) подали 1814 законопроектов – из них 357 отозваны, то есть в среднем это составляет 19,68 %. А по экологическим законопроектам получается, что в первом периоде среднее значение составляет 42,43 %, а во втором – 42,55 %. Иными словами, они являются устойчивыми и по экологической тематике отзываю больше законопроектов.

При этом в целом по всем регионам за этот период отозвано 883 из 6131, то есть 14,4 %. Но еще показательнее выделить группу всех остальных, исключая 15 регионов (постоянно отзывавших экологические законопроекты): они подали всех законопроектов 4317, из них 526 были отозваны, то есть всего 12,18 %. А по экологическим законопроектам эта большая группа (то есть все остальные, за исключением 15 наиболее активных в отзывах и тех, кто вообще не подавал экологические законопроекты) отзывала в среднем в первом периоде 4,85 %, во втором – 12,78 % (но этот всплеск, скорее, случаен – ХМАО, Москва и Амурская область подали по 1–2 экологических законопроекта и все отзывали, то есть 100 %, и это повлияло на среднее).

Таким образом, в результате анализа была выявлена группа регионов, которая очень активна в целом в законодательной деятельности (на эти 15 регионов приходится почти 30 % всех законопроектов) и довольно активна в экологическом плане. И при этом они демонстрируют большую активность относительно других регионов в отзывах законопроектов в целом и особенно в экологической сфере. Это указывает на то, что в этих регионах работа по созданию федеральных законопроектов является предметом особого интереса. Их активность не заканчивается направлением законопроектов в Государственную думу, а продолжается дальше, о чем и свидетельствуют многочисленные отзывы. При этом особо высокая доля отзывов именно по экологическим законопроектам может свидетельствовать о том, что инициативность в сфере экологии является дополнительным способом обеспечить общую высокую активность, что может быть индикатором символичности законодательства.

### **Обсуждение и выводы**

Потребность регионов в многоуровневом политико-управленческом взаимодействии во многом определяется тем, что на региональном уровне существуют проблемы, которые могут быть решены только благодаря содействию центральной власти или совместным усилиям центра и региона. Перечень подобных проблем зависит от многих вещей; например, от того, как распределены полномочия между центром и регионами, насколько они автономны в решениях собственных проблем. Но национальное регулирование в своей основе универсально и, даже если предусматривает в отдельных

сферах и/или для отдельных групп регионов особое регулирование, по определению не способно учесть все специфические особенности каждого региона. Соответственно, регионы время от времени обязательно будут сталкиваться с ситуациями, когда они не могут (или думают, что не могут) решить возникающие перед ними проблемы собственными средствами и ресурсами. Частота возникновения подобных ситуаций зависит от степени отклонения проблем региона от типичных для данной страны, на которые в целом и ориентировано национальное законодательство. Специфика региона увеличивает его потребность во взаимодействии с центральными органами власти, в том числе с помощью механизма законодательной инициативы.

Однако необходимо учитывать то, что вероятность решения конкретной проблемы региона с помощью данного механизма не очень высока. В России в среднем за весь период законами стали тоже порядка 8 % инициатив регионов (экологических – 6 %). Ввиду этого субъекты РФ могут использовать данный механизм взаимодействия в других целях. При этом ряд инициатив региональных законодателей может иметь низкий профессиональный уровень, в том числе и поэтому не поддерживаться депутатами. Некоторые исследователи также называют одной из причин низкой доли принятия законопроектов от регионов «отсутствие общей консолидированной позиции представительных органов российских субъектов в отношении внесенных ими законопроектов» (Колесников, Пажетных, 2012). С чем мы можем согласиться, так как регионы очень редко объединяются в группы при подаче экологических инициатив. Законопроекты, которые не имеют поддержки депутатов или заинтересованных сторон, могут длительное время не рассматриваться и впоследствии, теряя актуальность, отклоняться. Вместе с тем анализ низкой результативности законодательных органов государственной власти субъектов РФ отражает отсутствие надлежащего механизма реализации интересов субъектов РФ в федеральном законодательном процессе (Сулакшин, Гаганов, 2015).

Исходя из данной логики и анализа данных, мы можем сделать несколько предварительных выводов.

Во-первых, можно с определенной долей уверенности сказать, что в большинстве регионов существует связь между поданными экологическими законопроектами и экологической обстановкой региона (хотя и не все показатели данного фактора сработали). Это свидетельствует о проблемно-ориентированном характере подачи законопроектов.

Однако некоторые другие результаты ставят под сомнение наличие исключительно данной вариации при реализации права законодательной инициативы субъектами РФ.

Было выявлено, что чем ниже доля депутатов от «Единой России» в региональных парламентах, тем больше данные органы подают законопроектов в Государственную думу, и это может означать их менее проблемно-ориентированный характер. Иными словами, в данном случае именно политический фактор может играть важную роль.

В целом понимание стратегий, лежащих в основе разработки регионами экологических законопроектов, имеет важное значение для оценки эффективности экологической политики в России. Анализ символической политики позволяет выявить скрытые механизмы принятия решений и оценить реальное воздействие законодательных инициатив на состояние окружающей среды.

Таким образом, мы предполагаем, что степень символической активности с использованием подобного механизма может зависеть от разных факторов, среди которых ключевыми представляются особенности конкретной политической ситуации, в которой находятся политические акторы, партийная – политическая и коалиционная конфигурации на региональном и национальном уровнях, идеологические ориентации, политические и персональные амбиции политиков, а также их калькуляция выгод и издержек использования этого инструмента. И разумеется, использование этого механизма не может быть единственным инструментом, скорее, он будет играть вспомогательную роль.

Выявленные комбинации стратегий регионов (и их индикаторов) при подготовке экологических законопроектов необходимо дополнить анализом самих законопроектов и их рассмотрением, для чего необходимо проанализировать и адаптировать к российским условиям определенные маркеры символическости законодательства, чему и будут посвящены будущие исследования.

#### **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

- Барбашова, Н. В. (2020) 'Проблемы правового регулирования экологических отношений в субъектах Российской Федерации', *Электронное приложение к Российскому юридическому журналу*, 6, сс. 76–84. [Barbashova, N. V. (2020) 'Problems of legal regulation of environmental relations in the constituent entities of the Russian Federation' [Problemy pravovogo regulirovaniya ekologicheskikh otноshenii v sub"ektakh Rossiiskoi Federatsii], *Electronic supplement to Russian Judicial Journal*, 6, pp. 76–84. (In Russ.)].
- Бедерсон, В., Шевцова, И. (2021) 'Застройщики, партия власти и немного конкуренции в российских миллионниках: типология городских режимов в 2010-е гг.', *Журнал исследований социальной политики*, 19 (2), сс. 285–300. DOI: 10.17323/727-0634-2021-19-2-285-300. [Bederson, V., Shevtsova, I. (2021) 'Developers, the party of power and a bit off competition in Russia's million-plus cities: a typology of urban regimes in the 2010s' [Zastroishchiki, partiya vlasti i nemnogo konkurentssii v rossiiskikh millionnikakh: tipologiya gorodskikh rezhimov v 2010-e gg.], *The Journal of Social Policy Studies*, 19 (2), pp. 285–300. (In Russ.)].
- Глебова, И. И. (2004) 'Партия Власти', *Полис. Политические исследования*, 2, сс. 85–92. DOI: 10.17976/jpps/2004.02.09 [Glebova, I. I. (2004) 'The party of power' [Partiya Vlasti], *Journal "POLIC". "Political Studies"*, 2, pp. 85–92. (In Russ.)].
- Голосов, Г. В., Лихтенштейн, А. В. (2001) '«Партии власти» и российский институциональный дизайн: теоретический анализ', *Полис. Политические исследования*, 1, сс. 6–14. [Golosov, G. V., Likhtenshtein, A. V. (2001) 'The "power parties" and the Russian institutional design: theoretical analysis' [«Partii vlasti» i rossiiskii institutsional'nyi dizain: teoreticheskii analiz], *Journal "POLIC". "Political Studies"*, 1, pp. 6–14. (In Russ.)].
- Колесников, Е. В., Пажетных, Д. В. (2012) 'Взаимодействие Государственной думы и Совета Федерации в законодательном процессе', *Современное право*, 3, сс. 32–28. [Kolesnikov, E. V., Pajetnykh, D. V. (2012) 'Interaction between the State Duma and the Federation Council in the legislative process' [Vzaimodeistvie Gosudarstvennoi dумы i Soveta Federatsii v zakonodatel'nom protsesse], *Modern law*, 3, pp. 32–28. (In Russ.)].
- Кынев, А. В. (2017) 'Государственная Дума РФ VII созыва: между «спящим потенциалом» и партийной дисциплиной', *Журнал политической философии и социологии политики «Полития. Анализ. Хроника. Прогноз»*, 4 (87), сс. 65–81. [Kynev, A. V. (2017) State Duma of the Russian Federation of the VII convocation: between "sleeping potential" and party discipline [Gosudarstvennaya Duma RF VII sozyva: mezhdru «spyashchim potentsialom» i partiinoi distsiplinoi], *Journal of Political Theory, Political Philosophy and Sociology of Politics Politeia*, 4 (87), pp. 65–81. (In Russ.)].
- Макаренко, Б. И. (2011) 'Постсоветская партия власти: «Единая Россия» в сравнительном контексте', *Полис. Политические исследования*, 1, сс. 42–65. [Makarenko, B. I. (2011) Post-soviet party of power: the «United Russia» in a comparative context [Postsovetskaya partiya vlasti: «Edinaya Rossiya» v sravnitel'nom kontekste], *Journal "POLIC". "Political Studies"*, 1, pp. 42–65. (In Russ.)].
- Малинова О. Ю. (2010) 'Конструирование макрополитической идентичности в постсоветской России: символическая политика в трансформирующейся публичной сфере', *Политическая экспертиза: ПОЛИТЭКС*, 6 (1), сс. 5–28. [Malinova O. Yu. (2010) 'Constructing of macro-political identity in post-soviet Russia: symbolic politics in a transforming public sphere' [Konstruirovaniye makropoliticheskoi identichnosti v postsovetskoj Rossii: simvolicheskaya politika v transformiruyushcheysya publichnoi sfere], *Political expertise: POLITEX*", 6 (1), pp. 5–28. (In Russ.)].
- Мухаметов, Р. (2015) 'Роль партии «Единая Россия» в консолидации элит на муниципальном уровне', *Ars Administrandi (Искусство управления)*, 1, сс. 85–94. [Mukhametov, R. (2015) 'The role of the party "United Russia" in the consolidation of elites at the municipal level' [Rol' partii

- «Edinaya Rossiya» v konsolidatsii elit na munitsipal'nom urovne], *Ars Administrandi*, 1, pp. 85–94. (In Russ.).
- Небоженко, А. В. (2023) 'Феномен символического законодательства в экологической политике' в: *СОВА МИНЕРВЫ: Ежегодный сборник научных работ студентов и аспирантов Института философии и социально-политических наук Южного федерального университета* / Под общ. ред. Е. В. Сердюковой, Т. С. Киенко. Ростов-н-Д: Изд-во ЮФУ, сс. 51–65. [Nebozhenko, A. V. (2023) 'The phenomenon of symbolic legislation in environmental policy' [Fenomen simvolicheskogo zakonodatel'stva v ekologicheskoi politike], *SOVA MINERVY: Ezhegodnyi sbornik nauchnykh rabot studentov i aspirantov Instituta filosofii i sotsial'no-politicheskikh nauk Yuzhnogo federal'nogo universiteta* / Pod obshch. red. E. V. Serdyukovoi, T. S. Kienko. Rostov-n-D: Izd-vo YuFUpp. 51–65. (In Russ.).]
- Нисневич, Ю. А. (2021) 'Российская «партия власти» vs доминантная партия', *Журнал политической философии и социологии политики «Полития. Анализ. Хроника. Прогноз»*, 4, сс. 183–199. DOI: 10.30570/2078-5089-2021-103-4-183-199. [Nisnevich, Yu. A. (2021) 'Russian "party of power" vs dominant party' [Rossiiskaya «partiya vlasti» vs dominantnaya partiya], *Journal of Political Theory, Political Philosophy and Sociology of Politics Politeia*, 4, pp. 183–199. (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* [Postsovetskii rossiiskii parlamentarizm vzglydom analitika], *Trudy Tsentra nauchnoi politicheskoi mysli i ideologii*. Vyp. № 13. М.: Nauka i politika, 48 p. (In Russ.).]
- Смирнов, Д. Г. (2016) 'Символическая политика: теоретические и методологические аспекты', *Вестник ИвГУ. Серия: Гуманитарные науки*, 2, сс. 5–16. [Smirnov, D. G. (2016) Symbolic politics: theoretical and methodological aspects [Simvolicheskaya politika: teoreticheskie i metodologicheskie aspekty], *Vestnik IvGU. Seriya: Gumanitarnye nauki*, 2, pp. 5–16. (In Russ.).]
- Состояние российской системы управления окружающей средой: Пути ее модернизации (2009) Всемирный Банк, Департамент Устойчивого Развития. [The State of the Russian Environmental Management System: Ways to Modernize It [Sostoyanie rossiiskoi sistemy upravleniya okruzhayushchei sredoi: Puti ee modernizatsii] (2009) Vsemirnyi Bank, Departament Ustoichivogo Razvitiya. (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. 556–576. DOI: 10.17072/2218-9173-2020-4-556-576. [Sulimov, K. A. (2020) 'Lawsuit VS amendment Russian regions activity dynamics using constitutional court appeals and legislative initiatives in federal level' [Osparivanie vs korrektsiya: dinamika aktivnosti rossiiskikh regionov v ispol'zovanii obrashchenii v Konstitutsionnyi sud i zakonodatel'noi initsiativy na federal'nom urovne], *Ars Administrandi*, 12 (4), pp. 556–576. (In Russ.).]
- Сулимов, К. А. (2022) 'Регионализм как драйвер активности европейских регионов в отношениях с центром', *Полис. Политические исследования*, 6, сс. 38–54. DOI: 10.17976/jpps/2022.06.04. [Sulimov, K. A. (2022) 'Regionalism as a driver of European regions' activity in their relations with national authorities' [Regionalizm kak draiver aktivnosti evropeiskikh regionov v otnosheniyakh s tsentrom], *Journal "POLIS". "Political Studies"*, 6, pp. 38–54. (In Russ.).]
- Сулимов, К. А. (2022) 'Партия власти и системная оппозиция в Государственной Думе: различия в структуре территориального образа России', *Ars Administrandi (Искусство управления)*, 14 (4), сс. 589–606. DOI: 10.17072/2218-9173-2022-4-589-606 [Sulimov, K. A. (2022) 'Party of power and systemic opposition in the State. Duma: Differences in the structure of Russia's territorial image' [Partiya vlasti i sistemnaya op-

- pozitsiya v Gosudarstvennoi Dume: razlichiya v strukture territorial'nogo obraza Rossii], *Ars Administrandi*, 14 (4), pp. 589–606. (In Russ.).
- Щербак, А. Н., Смирнова, Д. О., Озернова, Е. П., Лепешко, Е. В., Купка, А. П., Калинин, А. Н. (2017) 'Холодильник vs. телевизор? Экономическое голосование на выборах в Государственную думу РФ 2016 г.', *Вестник Пермского университета. Серия: Политология*, 3, сс. 137–155. [Shcherbak A. N., Smirnova D. O., Ozernova E. P., Lepeshko E. V., Kupka A. P., Kalinin A. N. (2017) 'Fridge vs. TV: economic voting in the 2016 Duma elections in Russia' [Kholodil'nik vs. televizor? Ekonomicheskoe golosovanie na vyborah v Gosudarstvennuyu dumu RF 2016 g], "*Bulletin of Perm University. Political Science*", 3, pp. 137–155. (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.
- Blühdorn, I. (2007) 'Sustaining the unsustainable: Symbolic politics and the politics of simulation', *Environmental Politics*, 16, pp. 251–275.
- Edelman, M. J. (1990) *Politik als Ritual: die symbolische Funktion staatlicher Institutionen und politischen Handelns*. Frankfurt am Main; N.Y.: Campus Verlag, 1990. 202 p.
- Finke, P., Souris, A. (2019) 'The politics of legislative initiatives in the German Bundestag', *Revista Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 9 (18), pp. 7–19.
- Mendelberg, T. (2022) 'Status, Symbols, and Politics: A Theory of Symbolic Status Politics, RSF: The Russell Sage Foundation', *Journal of the Social Sciences*, 8 (6).
- Tremblay, J.-F. (ed.) (2023) *The Forum of Federations. Handbook of Fiscal Federalism*. Springer Nature. 483 p.
- Hájek, L. (2024) 'Regional legislative initiatives in the Czech Republic', *The Journal of Legislative Studies*, DOI: 10.1080/13572334.2024.2378551.
- Meyer, T. (1992) *Inszenierung des Scheins. Voraussetzungen und Folgen symbolischer Politik*. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 205 p.
- Mueller, M., Mazzoleni, O. (2016) 'Regionalist protest through shared rule? Peripherality and the Use of cantonal initiatives in Switzerland', *Regional & Federal Studies*, 26 (1), pp. 45–71. DOI:10.1080/13597566.2015.1135134.
- Newig, J. (2007) 'Symbolic Environmental Legislation and Societal Self-Deception', *Environmental Politics*, 16, 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.
- Parra, D. (2016) 'La facultad autonómica de iniciar leyes estatales, una perspectiva comparada', *Revista D'estudis Autonòmics I Federals*, 24, pp. 155–192.
- Petersen, Roger, D. (2002) *Understanding Ethnic Violence: Fear, Hatred, and Resentment in Twentieth-Century Eastern Europe*. Cambridge: Cambridge University Press. p. 262.
- Sanjaume-Calvet, M., & Paneque, A. (2023) 'Shared or Self-rule? Regional Legislative Initiatives in Multi-level Spain, 1979–2021', *South European Society and Politics*, 28 (1), pp. 75–100. <https://doi.org/10.1080/13608746.2023.2228099>.
- Santesson-Wilson, P. (2003) *Studier i symbolpolitik. Department of Political Science*. Lund University. URL: <http://lup.lub.lu.se/search/ws/files/4572022/4770578.pdf> (Accessed: 29.09.2024)
- Siehr, A. (2008) 'Symbolic Legislation and the Need for Legislative Jurisprudence: The Example of the Federal Republic of Germany', *Legisprudence*, 2, pp. 271–305.
- Ugues, A., Vidal, X. M., & Bowler, S. (2017) 'Los Congresos Estatales y la Política Federal en México: state legislatures and federal policymaking in Mexico', *The Journal of Legislative Studies*, 23 (4), pp. 594–613. DOI: 10.1080/13572334.2017.1394740.



Статья поступила в редакцию: 30.09.2024

Статья принята к печати: 30.10.2024

**LEGISLATIVE ENVIRONMENTAL INITIATIVES OF RUSSIAN REGIONS  
IN THE FEDERAL PARLIAMENT:  
POLITICAL-STRATEGIC EFFECTIVENESS OR ISSUE-RELATED APPROACH?**

**K. Sulimov, Ch. Turtseva**

*Konstantin Sulimov*, Candidate of Sc. (Polit. Sc.), Associate Professor, Head of the Department of Political Science,

Perm State University, Perm, Russia.

E-mail: k.sulimov@psu.ru (ORCID: 0000-0003-4277-3135, ResearcherID: N-9455-2018).

*Christina Turtseva*, assistant of the Department of Political Science, junior research fellow of the Department of Political Science,

Perm State University, Perm, Russia.

E-mail: burdina.k@bk.ru (ORCID: 0000-0003-2109-7772).

**Abstract**

Regional legislatures are one of the subjects with the right of legislative initiative in the Russian Federation, which gives them the right to submit bills to the State Duma. Regions can use such a mechanism of multi-level interaction for different purposes. Faced with difficulties in solving their own specific environmental problems, they can use it to symbolically draw attention to themselves, fulfil personal ambitions, demonstrate competence, etc., without having the goal of adopting the submitted bill. Thus, regions can use two main strategies, focusing on political-strategic effectiveness or the issue-based approach. This study aims to identify the factors that allow us to distinguish these strategic variations. For the empirical analysis, we use data on federal legislative initiatives from 2004 to 2022. We have operationalised three key factors that possibly can influence the differentiation of regional strategies: ecological, administrative/managerial, and political. Through correlation analysis, we have shown that the combination of strategies can be different in each specific region. It largely depends on the calculation of the benefits and costs of using this tool, and that the symbolic strategy plays a rather auxiliary role in achieving goals. We construct matrices of regions that are more likely to use one or another strategy as a result of combining the above factors.

**Keywords:** regional environmental legislation; symbolic environmental legislation; subjects with the right of legislative initiative; State Duma; symbolic politics; issue-related approach; political-strategic effectiveness; 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.