

УДК-323(470+571)

DOI: 10.17072/2218-1067-2024-4-128-139

**КОНКУРЕНЦИЯ ИЛИ КОНСЕНСУС?
ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО В УСЛОВИЯХ ОТСУТСТВИЯ ЗЕЛЕННОЙ ПАРТИИ:
СЛУЧАЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ 4–7-го СОЗЫВОВ**

А. К. Михеев

Михеев Андрей Константинович, аспирант, младший научный сотрудник кафедры политических наук, Пермский государственный национальный исследовательский университет, Пермь, Россия.
E-mail: andreymikheev17@gmail.com (ORCID: 0000-0001-6179-2505. ResearcherID: JVO-3149-2024).

Аннотация

В последние десятилетия проблемы окружающей среды приобрели глобальное значение, вызывая обеспокоенность у населения и политических сил по всему миру. В этих условиях экология стала важной темой для законодательной деятельности. Рассматривается случай – инициирование и принятие экологического законодательства в Государственной думе Федерального Собрания Российской Федерации в период с 4-го по 7-й созыв, когда в парламенте отсутствует профильная зеленая партия, но есть доминирующая партия власти и так называемая системная оппозиция. При этом для российского законодательного процесса характерна высокая активность депутатов в инициировании законопроектов. Кто в этих условиях берет на себя ведущую роль в инициировании экологического законодательства и как выстраивается взаимодействие политических партий в контексте соотношения конкуренции и консенсуса по экологическим вопросам? На материале данных Государственной думы были протестированы предположения о том, что именно доминирующая партия будет самым сильным игроком на «экологическом» поле в отношении количества законопроектов и значимости коалиций с ее участием. В целом ожидания оправдались. «Единая Россия» лидирует по числу внесенных законопроектов и чаще добивается их принятия благодаря контролю над парламентским большинством. Оппозиция вынуждена вступать в коалиции с партией власти для повышения шансов на принятие инициатив. При этом есть тенденция к снижению доли коалиционных законопроектов с каждым созывом. Таким образом, «Единая Россия» является ключевым игроком в экологическом законодательстве, эффективно сочетая продвижение собственных инициатив с участием в коалициях.

Ключевые слова: экологическое законодательство; Государственная дума; депутаты; фракции; доминирующая партия; конкуренция; межфракционное взаимодействие.

В последние десятилетия экологические проблемы приобрели глобальное значение, вызывая обеспокоенность у населения по всему миру. Массовые выбросы парниковых газов, изменение климата, загрязнение воздуха и водоемов – все эти факторы приводят к негативным последствиям для нашей планеты. Небольшие группы активистов, пытавшиеся привлечь внимание к проблемам окружающей среды и предложить альтернативные пути развития, самоорганизовались в политические партии – «Зеленые». Они быстро набрали популярность среди избирателей, став значимой политической силой, которая активно участвует в политической жизни многих стран, влияя на принятие экологических законов и глобальных стратегий по сокращению углеродных выбросов и переходу на возобновляемые источники энергии.

Одной из главных заслуг зеленых партий является введение вопросов охраны окружающей среды в общественно-политическое поле. Экологические законодательные инициативы активно лоббируются другими политическими силами, стремящимися удовлетворить общественный запрос на решение этих проблем. Это происходит не только в тех странах, где зеленые партии сильны и влиятельны, но и в тех, где их нет.

Что происходит с законодательством об охране окружающей среды в государствах, где профильная зеленая партия не является значимым политическим актором? В таких странах экологическая политика может развиваться различными путями. С одной стороны, эти вопросы остаются важной нишей для привлечения новых избирателей, что неизбежно приводит к борьбе за этот электорат.

Партии, осознавая значимость проблем, могут предлагать экологические инициативы в своей законодательной деятельности, чтобы привлечь избирателей, обеспокоенных ситуацией с окружающей средой. К тому же сам парламент представляет собой место конкуренции заинтересованных групп. С другой стороны, эти проблемы могут стать консенсусной темой, что снижает конкуренцию в этой области. В таких случаях основные политические силы могут сотрудничать ввиду глобальности вопроса, что позволяет достигать стабильного принятия экологических законопроектов.

Для более детального понимания процесса взаимодействия политических партий по теме экологии проведен анализ их деятельности в Государственной думе Российской Федерации в период с 4-го по 7-й созыв. Это позволит выявить особенности партийного взаимодействия по вопросам экологии, которые, несмотря на отсутствие профильных партий, играют значимую роль для электората¹.

Влияние зеленых партий на экологическое законодательство и глобальные стратегии

Зеленые партии играют важную роль в разработке экологического законодательства, влияющего на жизнь широких слоев населения. Снижение углеродных выбросов является одним из приоритетных направлений деятельности зеленых. Они способствовали принятию углеродного налога в Швеции в 1991 г. (Hildengsson, Knaggard, 2022: 246–247), закона о климате в Дании в 2014 г. (Tvarno, 2022). Подобные инициативы показали свою эффективность, например в Швеции к 2020 г. выбросы парниковых газов снизились на 35 %².

Вторым важным направлением работы зеленых партий является развитие возобновляемых источников энергии. В 2000 г. в Германии при их участии были введены фиксированные тарифы на электроэнергию из возобновляемых источников, что увеличило их долю до 20 % к 2011 г. (Buchan, 2012: 14). Австралийская партия зеленых повлияла на принятие Закона о чистой энергии в 2011 г., что привело к значительному снижению выбросов парниковых газов (Crowley, 2013). В 2015 г. во Франции принят Закон о переходе к энергетике зеленого роста, активно лоббируемый зеленой партией, который включал амбициозные цели по сокращению выбросов и увеличению доли возобновляемых источников энергии, что значительно изменило энергетический сектор страны (Janicke, 2017: 117–118).

На региональном уровне зеленые активно участвуют в разработке и реализации экологических предложений в рамках Европейского Союза (ЕС). Одной из ключевых инициатив является Европейский зеленый курс, направленный на достижение углеродной нейтральности к 2050 г. В рамках этого курса ЕС стремится снизить выбросы парниковых газов на 55 % к 2030 г. по сравнению с уровнем 1990 г. Парижское соглашение по климату, поддерживаемое зелеными партиями, нацелено на ограничение глобального потепления значительно ниже 2 °C с целевым значением в 1,5 °C по сравнению с доиндустриальными уровнями.

Зеленые партии сыграли ключевую роль в продвижении темы экологии на передний план общественного и политического дискурса. Благодаря их активной деятельности вопросы охраны окружающей среды стали актуальными для широких слоев населения и политических акторов. Однако, что происходит, когда зеленые партии отсутствуют в политическом пространстве? Тема экологии остается значимой и консенсусной, но превращается в свободную нишу, в которой идет конкуренция. В таких условиях возникает вопрос: как взаимодействуют партии в экологическом законодательстве?

Взаимодействие политических партий в экологическом законодательстве: конкуренция и консенсус

Современная парламентская арена характеризуется динамическим взаимодействием между партиями. Конкуренция за узконаправленные вопросы стала важным аспектом стратегического поведения политических акторов, стремящихся укрепить свои позиции в национальной легислатуре.

Как отмечает Э. Даунс в своей работе «Экономическая теория голосования», политические партии действуют как рациональные акторы, которые оценивают предпочтения избирателей и адаптируют свои программы, чтобы получить максимальное количество голосов (Downs, 1957: 138). При

¹ Экологическая ситуация в России: мониторинг [Электронный ресурс]. URL: <https://wciom.ru/analyticalreviews/analiticheskii-obzor/ehkologicheskaja-situacija-v-rossii-monitoring-2> (дата обращения: 10.11.2024).

² За последние 30 лет Швеция снизила выбросы парниковых газов на 35 % [Электронный ресурс]. URL: https://www.vedomosti.ru/ecology/protection_nature/news/2022/01/21/905908-za-poslednie-30-let-shvetsiya-snizila-vibrosi-parnikovih-gazov-na-35 (дата обращения: 10.11.2024).

этом партии стремятся занять такие позиции на политическом спектре, которые позволят им заручиться поддержкой медианного избирателя – ключевого субъекта в выборах. В этом контексте конкуренция за узкоспециализированный вопрос представляет собой стратегию, направленную на привлечение дополнительного электората через признание их специфических интересов и проблем (Adams, Merrill, 2009; Wagner, Meyer, 2017; Wagner, 2012).

Экологическая политика является типичным примером узконаправленной темы. Она исторически ассоциировалась с зелеными, но постепенно стала привлекать внимание традиционных партий (Abou-Chadi, 2016). Включение таких вопросов в политическую повестку не только привлекает новых избирателей (Hobolt, De Vries, 2016), но и может способствовать формированию коалиций с заинтересованными группами, что усиливает влияние политических акторов. Таким образом, рациональная ориентация на узкоспециализированные проблемы в партийной конкуренции – это не просто ответ на растущий интерес общества к определенным темам, но и тщательно выверенная стратегия, направленная на максимизацию электоральной поддержки путем расширения базы избирателей.

Однако, поскольку вопросы защиты окружающей среды затрагивают широкий круг избирателей и требуют долгосрочных решений, это часто приводит к консенсусу между партиями, несмотря на их идеологические различия. Политические акторы могут выступать единым фронтом, совместно разрабатывая и внедряя экологические инициативы. Это сотрудничество может проявляться в создании межпартийных комитетов, работающих над законодательными инициативами, направленными на решение данных проблем. В Канаде парламентские комитеты часто включают представителей различных партий для разработки экологических инициатив³. В Конгрессе США создание межпартийного кокуса Climate Solutions Caucus, объединяющего демократов и республиканцев, способствует разработке совместных законодательных инициатив по вопросам изменения климата и устойчивого развития⁴. В Великобритании All-Party Parliamentary Group on Climate Change включает членов от всех основных политических партий, которые работают вместе над продвижением законодательства по борьбе с изменением климата и переходом к низкоуглеродной экономике. Эти группы проводят совместные исследования, публичные слушания и разрабатывают рекомендации для правительства⁵. В немецком бундестаге создание временных исследовательских комиссий по вопросам охраны окружающей среды и энергетики часто включает представителей всех партий, что позволяет выработать совместные рекомендации и законопроекты⁶.

Вопрос конкуренции и консенсуса в законодательной сфере имеет особое значение в контексте партийной системы и распределения власти. Важная роль отводится доминирующей партии. Политологи выделяют несколько ключевых аспектов, которые характеризуют ее. Во-первых, она отличается постоянными электоральными успехами и отсутствием значительных угроз со стороны оппозиции, что позволяет ей удерживать власть на протяжении длительного времени (Suttner, 2006: 277). Во-вторых, такие партии обладают привилегированным доступом к ключевым назначениям в исполнительной и законодательной ветвях власти, что укрепляет их позиции и усиливает контроль над политической системой (Bogaards, 2004: 175). В-третьих, доминирующие партии имеют возможность эффективно определять повестку и принимать важные политические решения без значительного сопротивления со стороны других участников политического процесса. Это достигается благодаря их способности контролировать законодательный процесс (Greene, 2010: 810). М. Дюверже в своей работе «Политические партии» утверждает, что законодательные предложения доминирующей партии часто принимаются практически без изменений (Дюверже, 2000: 376–380). Это снижает потребность в длительных обсуждениях и переговорах, создавая условия для одностороннего принятия решений. Дж. Сартори в работе «Партии и партийные системы» также указывает, что доминирующая партия контролирует не только законодательные процессы, но и формирует политические дебаты, ограничивая влияние оппозиции (Сартори, 2004: 19–22). Влияние большинства, по его мнению, создает дисбаланс в политическом процессе, где партии меньшинства оказываются неспособными существенно повлиять на принятие решений. В итоге законодательные инициативы большинства проходят без значительных изменений или учета интересов оппонентов.

³ Standing Committee on Environment and Sustainable Development. URL: <https://www.ourcommons.ca/Committees/en/ENVI> (accessed: 10 November 2024).

⁴ Climate solutions caucus. URL: <https://climatesolutionscaucus-garbarino.house.gov/about> (accessed: 10 November 2024).

⁵ All Party Parliamentary Group on Climate Change. URL: <https://www.climateappg.co.uk/who-we-are> (accessed: 10 November 2024).

⁶ Ökologie und Umweltschutz. URL: <https://germania-online.diplo.de/ru-dz-ru/wirtschaft/Umwelt> (accessed: 10 November 2024).

Значимость коалиций в законодательной практике сохраняется даже при доминировании одной политической силы. Оппозиция часто вынуждена искать компромиссы с правящей стороной для продвижения своих законопроектов. П. Буккианери отмечает, что такие взаимодействия включают сделки, в которых поддержка инициатив власти обеспечивается в обмен на реализацию ключевых предложений меньшинства (Bucchianeri, 2020). Это позволяет всем участникам процесса извлекать выгоды, несмотря на неравные позиции. Д. Лэнгфилд подчеркивает, что подобные альянсы способствуют стабилизации политической системы и снижению конфликтов (Langfield, 2013). Для партии власти важно вовлекать оппонентов в процесс принятия решений, что повышает легитимность и смягчает возможные противоречия.

Таким образом, доминирующая партия играет важную роль в принятии законопроектов, обладая возможностью как продвигать инициативы самостоятельно, так и формировать коалиции, сочетая элементы конкуренции и консенсуса.

Конкуренция и консенсус на парламентской арене в Российской Федерации имеют свою специфику. Исследования показывают, что в Государственной думе Российской Федерации наблюдается высокая степень согласия при принятии законов, что выражается в значительной доле единогласных решений, которая при этом увеличивается со временем (Noble, 2017: 111). Это происходит на фоне тенденции к увеличению значимости идеологического консенсуса среди парламентариев по ряду принципиальных вопросов (Панов, Сулимов, 2023). Отмечается активное сотрудничество лидеров фракций, которые зачастую становятся соавторами законопроектов (Толмачева, 2021: 99). Это партнерство снижает уровень политической конкуренции и повышает уровень согласованности действий при выработке и принятии законов. Практика активного взаимодействия между лидерами фракций демонстрирует, что внутренние противоречия между партиями часто отодвигаются на второй план ради достижения общих целей, как собственно политических, так проблемно-ориентированных, что особенно важно для рассмотрения вопросов, требующих долгосрочных решений, таких как сохранение природных ресурсов и устойчивое развитие. Таким образом, высокая степень консенсусности по ключевым вопросам, высокая доля единогласных решений и активное соавторство лидеров фракций способствуют созданию благоприятных условий для достижения консенсуса в экологическом законодательстве.

Однако существуют факторы, сохраняющие пространство для конкуренции между парламентскими партиями, в том числе в сфере экологии. Согласие по принципиальным политико-идеологическим вопросам не означает согласия по всем вопросам, особенно не имеющим серьезного политико-властного значения. И можно думать, что экологическая проблематика относится как раз к таким темам. Кроме того, парламентские партии, особенно оппозиционные, все же должны демонстрировать отличия друг от друга как для избирателей, так и для других заинтересованных сторон, для того, чтобы оправдать свое присутствие в Государственной думе (подробнее см.: Панов, Сулимов, 2021). Самостоятельная фракционная политика политических партий, представленных в Государственной думе, проявляется в том, что депутаты склонны подавать законопроекты со своими однопартийцами. Это подчеркивает важность фракционной координации и стимулирует конкуренцию между партиями (Мальцев, Зарипов, 2023). Стоит отметить, что в парламенте принимаются решения, которые создают структурные условия для конкуренции среди политических партий, например в виде соперничества за руководство комитетами. В начале 7-го созыва, несмотря на доминирование «Единой России» (ЕР), которая контролировала 74,22 % мест в Государственной думе, представители других партий возглавляли половину комитетов. В частности, три комитета были под руководством депутатов от «Справедливой России» (СР), пять – от Либерально-демократической партии России (ЛДПР) и еще пять – от Коммунистической партии Российской Федерации (КПРФ). Если партия специализируется на продвижении экологической повестки, она может претендовать на руководство профильным комитетом, что укрепляет ее позиции и увеличивает влияние в этой сфере.

Исходя из вышесказанного, можно предположить, что именно партия «Единая Россия» окажется лидером по общему числу законодательных инициатив в экологическом поле в силу своего количественного доминирования. Однако сформировать ожидание относительно того, какая из партий окажется наиболее зеленой (в измерении доли экологических инициатив от общего количества партийных законопроектов), основываясь на характере сложившейся партийно-политической конфигурации, затруднительно. Теоретические ожидания в этом отношении амбивалентны. Партии системной оппозиции имеют стимулы к тому, чтобы проявлять свою особенность и отличие от других, в том числе в поле экологической политики. Но также можно ожидать, что «Единая Россия», как партия власти, окажется проводником общественно значимой политики, каковой является экологиче-

ская, которую реализует исполнительная власть. Более определенно можно предполагать, что с укреплением позиций «Единой России» количество коалиционных законопроектов будет снижаться, в то время как число законопроектов, внесенных только ею, будет возрастать. Более того, предполагается, что доля принятых законопроектов будет выше, если среди их авторов есть представитель партии власти.

Для тестирования данных предположений был проведен анализ законотворческих экологических инициатив, внесенных в Государственную думу Федерального Собрания Российской Федерации 4–7-го созывов. Выбор кейса был обусловлен, во-первых, научной новизной, которая состоит в том, что исследования экологического законодательства проводились в основном на примере Европы, поскольку она является мировым лидером в этой области, устанавливая стандарты и продвигая передовые инициативы. Во-вторых, российский парламент позволил сосредоточиться на изучении взаимодействия различных политических сил по вопросам экологии без влияния специализированной экологической партии. Хронология, 4–7-й созывы, обусловлена тем, что с 4-го созыва Государственной думы Российской Федерации формируется партийно-политическая система, в центре которой находится партия «Единая Россия» (ЕР) с устойчивым большинством. Наряду с ней действуют три партии системной оппозиции: Коммунистическая партия Российской Федерации (КПРФ), Либерально-демократическая партия России (ЛДПР) и «Справедливая Россия» (СР). Одной из ключевых особенностей законотворческого процесса в Государственной думе Российской Федерации является значительная роль депутатов в инициировании законопроектов. В отличие от многих других стран, где большая часть законопроектов вносится правительством или президентом, в России депутаты Государственной думы активно выступают с законодательными инициативами. Это создает важную возможность для исследования партийной конкуренции, особенно в области экологического законодательства.

Эмпирические данные и анализ

В рамках анализа экологического законотворчества в Государственной думе Российской Федерации под экологическими законопроектами понимаются инициативы, предложенные субъектами права законодательной инициативы (президент РФ, Совет Федерации и его члены, депутаты Государственной думы, Правительство РФ, а также законодательные органы субъектов РФ). Данные были выгружены из Системы обеспечения законодательной деятельности (СОЗД) Государственной Думы⁷. Идентификация «экологических» законопроектов была произведена 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. Адекватность произведенной селекции была проверена через соотнесение выбранных законопроектов со сферами ответственности комитетов Государственной думы. Из 910 законопроектов в период 4–7-го созывов, определенных нами как «экологические», 895, согласно СОЗД, относились к ведению профильного или ответственного комитета либо комитета-соисполнителя, в названии которых было слово «экология» (названия комитетов менялись со временем), что составляет 98,35 %.

Отобранные экологические законопроекты были соотнесены с субъектами их инициации на основании данных СОЗД, в том числе в отношении их партийной (фракционной) принадлежности, когда речь идет о депутатах Государственной думы. Если инициатива исходит от депутатов одной партии, она рассматривается как партийная; в случае, если среди авторов представители разных партий, законопроект классифицируется как коалиционный. В данном исследовании под консенсусом понимается внесение экологического законопроекта депутатами из разных партий и его принятие, а под конкуренцией – инициирование экологического законопроекта отдельной фракцией и его принятие. Чтобы оценить общую активность в сфере экологического законотворчества и частоту успешного принятия законопроектов, обратимся к данным в табл. 1.

⁷ Система обеспечения законодательной деятельности: офиц. сайт Гос. Думы Федер. Собр. Рос. Федерации. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/> (дата обращения: 01.11.2024).

Динамика экологических законопроектов и их принятие

Созыв	Кол-во экологических законопроектов	Доля экологических законопроектов от общего кол-ва законопроектов (%)	Кол-во принятых экологических законопроектов	Доля принятых экологических законопроектов (%)
4	55	2,98	11	20
5	71	4,1	20	28,17
6	112	3,41	8	7,14
7	37	1,76	6	16,22
Среднее значение (по созывам)	68,75	3,06	11,25	17,88

Источник – собственные расчеты автора по данным СОЗД. Не учитывались законопроекты, которые подавались депутатами Государственной думы совместно с другими субъектами права законодательной инициативы – членами Совета Федерации и субъектами РФ (количество таких законопроектов невелико).

До 7-го созыва количество экологических законопроектов в России постоянно увеличивалось, что свидетельствует о возрастающем внимании к этим проблемам в политической повестке. Это отражает изменения в предпочтениях избирателей: по данным опросов, каждый второй россиянин сообщил, что за последний год он или его семья предпринимали действия, направленные на решение экологических проблем⁸.

Однако, несмотря на увеличение общего числа экологических законопроектов, их доля среди всех законодательных инициатив оставалась ниже 5 %. Это указывает на то, что тема защиты окружающей среды остается второстепенной для депутатов в сравнении с другими вопросами. Такая ситуация может быть связана с политическими приоритетами и ограниченными ресурсами, выделяемыми на экологические вопросы.

Количество принятых экологических законопроектов варьировалось по созывам, но их доля не превышала 30 %. Всего было принято 16,36 % законодательных актов, что демонстрирует наличие конкуренции и борьбы за инициативы по разработке законов в области экологии. Отсюда возникает вопрос о том, как часто депутаты вносят межфракционные законопроекты по охране окружающей среды? Каким образом коалиционная инициатива влияет на вероятность ее принятия?

Таблица 2

Доля коалиционных законопроектов и их принятие по созывам Государственной думы Российской Федерации (4–7-й созывы)

Созыв	Процент коалиций	Процент принятых ЗП (коалиционных)	Процент коалиционных в принятых
4	34,55	10,53	18,18
5	23,94	47,06	40,00
6	22,81	15,38	57,14
7	16,22	33,33	33,33
Среднее значение (по созывам)	24,38	26,58	37,16

Источник – собственные расчеты автора по данным СОЗД.

⁸ Экологическая ситуация в России: мониторинг [Электронный ресурс]. URL: <https://wciom.ru/analyticalreviews/analiticheskii-obzor/ehkologicheskaja-situacija-v-rossii-monitoring-2> (дата обращения: 10.11.2024).

В таблице 2 продемонстрирована устойчивая тенденция к снижению доли межфракционных законопроектов с каждым созывом. Процент принятых коалиционных законопроектов значительно варьируется между созывами, что свидетельствует о непостоянстве в достижении консенсуса. Однако в некоторых случаях, несмотря на низкую долю коалиционных законопроектов, их принятие было высоким.

В таблице 3 представлена информация о распределении и принятии экологических законопроектов по фракциям в Государственной думе Российской Федерации.

Таблица 3

**Распределение и эффективность экологических законопроектов по фракциям
в Государственной думе Российской Федерации (4–7-й созывы)**

Партии или межфракционные коалиции	кол-во законопроектов	% законопроектов от общего кол-ва законопроектов	Кол-во принятых законопроектов	% принятых законопроектов от кол-ва поданных	% принятых законопроектов от общего количества принятых
ЕР	122	46,74	26	21,31	57,78
ЛДПР	34	13,03	0	0	0
ЕР, ЛДПР	28	10,73	7	25	15,56
СР	19	7,28	0	0	0
КПРФ	17	6,51	0	0	0
ЕР, КПРФ	16	6,13	7	43,75	15,56
ЕР, СР	8	3,07	3	37,5	6,67
ЕР, ЛДПР, СР	5	1,92	0	0	0
ЕР, КПРФ, ЛДПР	3	1,15	0	0	0
ЕР, КПРФ, СР	3	1,15	1	33,33	2,22
КПРФ, СР	2	0,77	0	0	0
ЕР, КПРФ, ЛДПР, СР	2	0,77	0	0	0
КПРФ, ЛДПР, СР	1	0,38	0	0	0
ЛДПР, СР	1	0,38	1	100	2,22

Источник – собственные расчеты автора по данным СОЗД. ЕР – Единая Россия; ЛДПР – Либерально-демократическая партия; СР – «Справедливая Россия»; КПРФ – Коммунистическая партия Российской Федерации. Сумма количества поданных законопроектов меньше 275, потому что небольшая часть законопроектов подавалась депутатами уже не существующих фракций, которые не идентифицируются в СОЗД.

Фракция «Единая Россия» занимает лидирующую позицию в законодательной деятельности по вопросам охраны окружающей среды, внося 46,74 % от всего количества экологических законопроектов. Более того, если учитывать законопроекты, в разработке которых участвовали депутаты от «Единой России», их доля составляет 71,66 %. Это подчеркивает значительное участие партии власти в формировании экологической повестки страны и демонстрирует ее ведущую роль в законодательном процессе.

На втором месте по количеству внесенных экологических законопроектов находится ЛДПР, затем коалиция ЛДПР и «Единая Россия», далее следует «Справедливая Россия» и на пятом месте – КПРФ. Эти данные показывают, что фракции вносят законодательные инициативы преимущественно самостоятельно, без коалиционного взаимодействия. Такая конкуренция между партиями за экологическую нишу свидетельствует о стремлении каждой партии подчеркнуть свою роль в заботе о природе и привлечь внимание электората, чувствительного к экологическим вопросам. Тем не менее возникает вопрос об эффективности такого подхода, поскольку без коалиционного взаимодействия многие законопроекты не достигают стадии принятия. Например, коалиция ЛДПР и СР достигла 100 % принятия экологических законопроектов, хотя внесла всего один проект. На втором месте – коалиция «Единой России» и КПРФ с результатом 43,75 %, за ней следует коалиция «Единой России» и «Справедливой России» с показателем 37,5 %. В то же время «Единая Россия», хотя и вносит наибольшее количество законопроектов, имеет лишь 21,31 % принятых инициатив. В сумме ЛДПР, СР и КПРФ

внесли 22,77 % экологических законопроектов, но ни один из них не был принят. Таким образом, доля принятых экологических законопроектов выше у межфракционных инициатив по сравнению с инициативами отдельных фракций.

Эти данные показывают, что межфракционные инициативы в области экологии имеют более высокий уровень успеха, чем законопроекты, предложенные отдельными фракциями. Важно также рассмотреть, насколько значимым направлением является экологическая повестка в общем законодательном процессе.

Таблица 4

Доля внесенных экологических законопроектов партий от общего количества внесенных законопроектов

Созыв	ЕР	ЛДПР	КПРФ	СР
4	3,44	0	0	0
5	5,02	2,76	4,4	2,52
6	4,23	2,83	2,83	0,98
7	2,77	1,78	1,23	1,32

Источник – собственные расчеты автора по данным СОЗД.

Партия «Единая Россия» сохраняет лидерство в экологическом законодательстве, так как она уделяла данным вопросам больше внимания, чем остальные партии, в каждом созыве. В 4-м созыве экологические инициативы подавала только ЕР, тогда как ЛДПР, КПРФ и СР не внесли ни одного подобного законопроекта.

Ситуация несколько изменилась в 5-м созыве: КПРФ заметно увеличила свою долю экологических инициатив до 4,4 %, почти догнав ЕР с ее показателем в 5,02 %. Тем не менее к 7-му созыву КПРФ значительно снизила долю экологических законопроектов и оказалась на последнем месте среди парламентских партий по этому показателю.

К 7-му созыву наблюдается общее снижение доли экологических инициатив среди всех фракций, что может свидетельствовать о том, что экологическая тематика потеряла значимость для парламентских партий. Основной вклад в экологическое законодательство остается за «Единой Россией», однако между ЛДПР и КПРФ идет конкуренция за второе место, в то время как «Справедливая Россия» занимает положение аутсайдера. В табл. 5 представлена информация относительно важности экологической повестки в межфракционном взаимодействии.

Таблица 5

Доля внесенных межфракционных экологических законопроектов от общего количества внесенных межфракционных законопроектов

Созыв	ЕР, ЛДПР	ЕР, КПРФ	ЕР, СР
4	7,28	3,13	0
5	6,98	6,67	3,96
6	8,06	10,34	1,94
7	1,23	1,64	0,94

Источник – собственные расчеты автора по данным СОЗД.

В 4-м и 5-м созывах коалиция ЕР и ЛДПР показывала наибольшую активность, с долей экологических законопроектов 7,28 и 6,98 % соответственно. В 6-м созыве лидирующие позиции заняла коалиция ЕР и КПРФ, чья доля достигла 10,34 %, что свидетельствует о временном усилении их сотрудничества в экологической повестке. В 6-м созыве профильный комитет по экологии возглавлял представитель КПРФ, что также влияет на подобную активность. Тем не менее к 7-му созыву активность всех коалиций в экологическом законодательстве резко снизилась: коалиция ЕР и КПРФ сохранила ведущую позицию, но ее доля сократилась до 1,64 %, коалиция ЕР и ЛДПР – до 1,23 %, а коалиция ЕР и СР – до 0,94 %. Таким образом, экологические законопроекты имеют большую значимость в межфракционном взаимодействии, чем в партийном.

Участие «Единой России» в экологическом законодательстве

Созыв	Доля «Единой России» в Государственной думе (%)	Кол-во законопроектов	Доля от созыва (%)	Кол-во принятых	Доля принятых (%)	Процент принятых законопроектов от общего количества принятых
4	67,56	35	63,64	9	25,71	81,8
5	70	39	54,93	11	28,2	55
6	53	32	28,57	2	6,25	25
7	74,22	16	43,24	4	25	66,67

Источник – собственные расчеты автора по данным СОЗД.

В табл. 6 представлены данные о деятельности «Единой России» в экологическом законодательстве. Количество внесенных инициатив по охране окружающей среды варьировалось между созывами Государственной думы. Наибольшее число предложений было зафиксировано в 5-м созыве (39 законопроектов), а наименьшее – в 7-м созыве (16 законопроектов). Доля этих законопроектов от общего количества также различалась: в 4-м созыве она достигла максимума (63,64 %), тогда как в 6-м созыве была минимальной (28 %).

«Единая Россия» играет ведущую роль в данной сфере, внося более половины всех предложений по охране окружающей среды. Однако ее успешность в принятии законов колебалась. Пик активности по внесению и принятию экологических законопроектов пришелся на 4-й и 5-й созывы, что совпадает с укреплением партии в парламенте. В 6-м созыве, несмотря на высокую активность, принятых законопроектов было меньше, что может свидетельствовать о смене приоритетов или усилении внутренней политической конкуренции. Тем не менее в периоды, когда партия контролировала парламентское большинство (кроме 6-го созыва), более 60 % принятых экологических законов были за ее авторством.

Коалиционное участие «Единой России» в экологическом законодательстве

Созыв	Доля «Единой России» в Государственной думе (%)	Кол-во фракционных законопроектов с ЕР	Доля (%)	Кол-во принятых	Доля принятых (%)	Процент принятых законопроектов от общего количества принятых
4	67,56	16	29,09	2	12,5	18,18
5	70	13	18,31	9	69,23	45
6	53	31	27,68	6	19,35	75
7	74,22	5	13,51	1	20	16,67

Источник – собственные расчеты автора по данным СОЗД.

В табл. 7 представлены данные о коалиционной деятельности «Единой России» в экологическом законодательстве. Наибольшее количество межфракционных инициатив по охране окружающей среды наблюдалось в созыве, когда партия контролировала меньшее число мест (6-й созыв). Примечательно, что по мере увеличения доли мест «Единой России» в национальном парламенте наблюдается снижение количества межфракционных экологических законопроектов. Таким образом, высокая концентрация власти у «Единой России» может косвенно препятствовать продвижению экологической повестки через совместные законопроекты.

Инициативы в области экологического законодательства, выдвинутые в коалиции с участием «Единой России», как правило, имеют меньшие шансы на принятие, чем те, которые партия вносит

единолично. Однако исключением стал 5-й созыв, когда доля коалиционных законопроектов среди принятых была значительно выше. Особенно примечателен 6-й созыв, когда «Единая Россия» контролировала минимальное количество мест в парламенте за весь рассматриваемый период: доля коалиционных инициатив среди всех принятых законопроектов достигла 75 %. Эти данные могут указывать на повышенную гибкость партии в условиях сниженного парламентского большинства, когда для продвижения законопроектов требовалось активное сотрудничество с другими фракциями.

Анализ инициирования и принятия экологического законодательства в Государственной думе РФ в период с 4-го по 7-й созыв показывает, что «Единая Россия» последовательно демонстрирует наибольшую активность и влияние в области экологического законотворчества. Сохраняя доминирующее положение по количеству мандатов, ЕР не только продвигает свои собственные инициативы, но и определяет динамику принятия экологических законов в целом. В результате экологические инициативы, в продвижении которых участвуют депутаты от «Единой России», имеют больше шансов на успех благодаря поддержке парламентского большинства.

Примечательно, что при росте парламентского контроля ЕР ее потребность в межфракционном сотрудничестве для продвижения экологических инициатив заметно снижается. Например, в 7-м созыве, когда партия контролировала 74,22 % мест, межфракционные экологические законопроекты с этой партией составили лишь 13,51% от общего числа. Это позволяет предположить, что доминирующее положение партии снижает мотивацию к коалиционному взаимодействию.

Однако данные показывают, что межфракционные законопроекты имеют большие шансы на принятие, чем инициативы, выдвинутые одной партией, особенно когда в их разработке участвует ЕР. Коалиционные проекты, такие как инициативы, представленные совместно ЕР и КПРФ, имеют значительно более высокий уровень успеха: они достигли 43,75 % принятия, в то время как законопроекты КПРФ, представленные без поддержки ЕР, не были приняты вовсе. Это указывает на важность межфракционного взаимодействия, которое может служить гарантией поддержки экологических инициатив и свидетельствует о высоком потенциале совместных усилий для решения экологических вопросов.

Эти результаты подводят к важной дискуссии о характере экологического законотворчества в условиях доминирования одной партии и о роли символического законодательства. В таком контексте возникает вопрос о том, насколько существенны сами законодательные инициативы и насколько они могут быть восприняты как символические акты, направленные скорее на демонстрацию приверженности экологическим ценностям, чем на их реальное воплощение в жизнь, но это тема для дальнейших исследований.

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

- Дюверже, М. (2000) *Политические партии*. Пер. с франц. Москва: Академический Проект [Duverger, M. (2000) *Political parties* [Politicheskiye partii], Moscow: Academic Project. (In Russ.)].
- Мальцев, А. М., Зарипов, Н. А. (2023) 'Сети совместного законотворчества: факторы соавторства законопроектов депутатов Государственной думы VI–VII созывов', *Политическая наука*, 14 (1), pp. 270–302. DOI: 10.31249/poln/2023.01.12 [Maltsev, A. M., Zaripov, N. A. (2023) 'Networks of joint lawmaking: factors of co-authorship of bills of deputies of the State Duma of the VI-VII convocations' [Seti sovmestnogo zakonotvorchestva: faktory soavtorstva zakonoprojektov deputatov Gosudarstvennoy dumy VI–VII sozyvov], *Political Science*, 14 (1), pp. 270–302. DOI: 10.31249/poln/2023.01.12 (In Russ.)].
- Сартори, Дж. (2004) 'Партии и партийные системы: рамки анализа' в: Анохина, Н. В., Мелешкина, Е. Ю. (ред) *Партии и выборы: Хрестоматия*, РАН.ИНИОН. Центр социальных научно-информационных исследований. Отдел

- политической науки. Московский государственный институт международных отношений (университет) МИД РФ, с.7–14. [Sartori, J. (2004) 'Parties and Party Systems: A Framework for Analysis' [Partii i partiynnye sistemy: ramki analiza], in: Anokhina, N.V., Meleshkina, E.Yu. (eds.) *Parties and Elections: Reader*, RAS.INION. Center for Social Scientific and Information Research. Department of Political Science. Moscow State Institute of International Relations (University) of the Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, pp.7–14. (In Russ.)].
- Панов, П. В., Сулимов, К. А. (2023) 'Идеологическая «гармония» в Государственной думе: возникновение, содержание, границы', *Политическая наука*, 16 (1), сс. 61–91. DOI:10.31249/poln/2023.01.03 [Panov, P. V., Sulimov, K. A. (2023) 'Ideological "harmony" in the State Duma: emergence, content, boundaries' [Ideologicheskaya «garmoniya» v Gosudarstvennoy dume: vznikoveniye, sodержaniye, granitsy], *Political Science*, 16 (1), pp. 61–91. DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2023.01.03> (In Russ.)].
- Панов, П. В., Сулимов К. А. (2021) 'Партия власти и системная оппозиция в Государственной Думе: конвергенция публичной риторики', *Ars Administrandi (Искусство управления)*, 13 (4), сс. 516–535. <https://doi.org/10.17072/2218-9173-2021-4-516-535>. [Panov, P. V., Sulimov K. A. (2021) 'The Party of Power and the Systemic Opposition in the State Duma: Convergence of Public Rhetoric' [Partiya vlasti i sistemnaya oppozitsiya v Gosudarstvennoy Dume: konvergentsiya publichnoy ritoriki], *Ars Administrandi (The Art of Administration)*, 13 (4), pp. 516–535. <https://doi.org/10.17072/2218-9173-2021-4-516-535> (In Russ.)].
- Толмачева, И.В. (2021) 'Особенности законодательного соавторства депутатов Государственной Думы VII созыва', *Гуманитарные науки. Вестник Финансового университета*, 11 (5), pp. 92–100. DOI: 10.26794/2226-7867-2021-11-5-92-100 [Tolmacheva, I.V. (2021) 'Features of legislative co-authorship of deputies of the State Duma of the VII convocation' [Osobennosti zakonotvorcheskogo soavtorstva deputatov Gosudarstvennoy Dumy VII sozyva], *Humanities. Bulletin of the Financial University*, 11 (5), pp. 92–100. DOI: 10.26794/2226-7867-2021-11-5-92-100 (In Russ.)].
- Abou-Chadi, T. (2016) 'Niche Party Success and Mainstream Party Policy Shifts – How Green and Radical Right Parties Differ in Their Impact', *British Journal of Political Science*, 46 (2), pp. 417–436. doi:10.1017/S0007123414000155.
- Adams, J., Merrill, S. (2009) 'Policy-Seeking Parties in a Parliamentary Democracy with Proportional Representation: A Valence-Uncertainty Model', *British Journal of Political Science*, 39 (3), pp. 539–558. doi:10.1017/S0007123408000562.
- Bogaards, M. (2004) 'Counting Parties and Identifying Dominant Party Systems in Africa', *European Journal of Political Research*, 44, pp. 173–97. <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2004.00150.x>.
- Bucchianeri, P. (2020) 'Party Competition and Coalitional Stability: Evidence from American Local Government', *American Political Science Review*, 114 (4), pp. 1055–1070. doi:10.1017/S0003055420000386.
- Buchan, D. (2012) 'The Energiewende – Germany's gamble (Publisher's version)', *Oxford Institute for Energy Studies*, pp. 2–35.
- Crowley, K. (2013) 'Pricing carbon: The politics of climate policy in Australia', *WIREs Climate Change*, 4 (6), pp. 603–613. <https://doi.org/10.1002/wcc.239>.
- Downs, A. (1957) *An economic theory of democracy*. New York: Harper & Row.
- Greene, K. (2010) 'The Political Economy of Authoritarian Single-Party Dominance', *Comparative Political Studies*, 43 (7), pp. 807–834. DOI: 10.1177/0010414009332462.
- Hildingsson, R., Knaggard, A. (2022) 'The Swedish Carbon Tax: A Resilient Success', in: Caroline de la Porte, and others (eds.) *Successful Public Policy in the Nordic Countries: Cases, Lessons, Challenges*, Oxford: Oxford University Press, pp. 239–262.
- Hobolt, S., De Vries, C. (2016) 'Turning against the union? The impact of the crisis on the Eurosceptic vote in the 2014 European Parliament elections', *Electoral Studies*, 44 (4), pp. 504–514. doi:10.1016/j.electstud.2016.05.006.

- Janicke, M. (2017) 'The multi-level system of global climate governance: The model and its current state', *Environmental Policy and Governance*, 27 (2), pp. 108–121. <https://doi.org/10.1002/eet.1747>.
- Langfield, D. (2014) 'Opposition Growth in Dominant Party Systems: Coalitions in South Africa', *Government and Opposition*, 49 (2), pp.290–312. doi:10.1017/gov.2013.31
- Noble, B. (2017) 'The State Duma, the "Crimean consensus", and Volodin's reforms' in: A. Barbashin, O. Irisova, F. Burkhardt et al. (eds.), *A successful failure: Russia after Crime(a)*, Warsaw: Centre for Polish-Russian Dialogue and Understanding, pp. 103–119.
- Tvarno, C. (2022) 'The New Era of Climate Law in Denmark and in the EU', *European Public Law*, 28 (1), pp. 101–122. <https://doi.org/10.54648/euro2022006>.
- Wagner, M. (2012) 'Defining and measuring niche parties', *Party Politics*, 18 (6), pp. 845–864. DOI: 10.1177/1354068810393267.
- Suttner, R. (2006) 'Party Dominance 'Theory': Of What Value?', *Politikon*, 33 (3), pp. 277–297. DOI: 10.1080/02589340601122901.
- Wagner, M., Meyer, T. (2017) 'The Radical Right as Niche Parties? The Ideological Landscape of Party Systems in Western Europe, 1980–2014', *Political Studies*, 65 (1), pp. 84–107. DOI: 10.1177/0032321716639065.

Статья поступила в редакцию: 30.09.2024

Статья принята к печати: 30.10.2024

COMPETITION OR CONSENSUS? ENVIRONMENTAL LEGISLATION IN THE ABSENCE OF A "GREEN" PARTY: THE CASE OF THE STATE DUMA OF THE RUSSIAN FEDERATION OF THE 4TH-7TH CONVOCATIONS

A. Mikheev

Andrey Mikheev, postgraduate student, junior research fellow of the Department of Political Science, Faculty of History and Political Science, Perm State University, Perm, Russia.
E-mail: andreymikheev17@gmail.com (ORCID: 0000-0001-6179-2505. ResearcherID: JVO-3149-2024).

Abstract

Environmental issues have become a global concern, prompting legislative action. This paper examines the case of the initiation and adoption of environmental legislation in the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation in the period from the 4th to the 7th convocations - when there is no specialized "green" party in parliament, but there is a dominant party in power and the so-called "systemic opposition". At the same time, the Russian legislative process is characterized by a high level of activity of deputies in initiating bills. Who takes the lead in environmental legislation and how do political parties relate to each other in this context? Based on data from the State Duma, the dominant party was found to be the strongest in the environmental field. United Russia leads in the number of bills submitted and more often achieves their adoption due to its control over the parliamentary majority. The opposition is forced to enter into coalitions with the ruling party to increase the chances of initiatives being adopted. At the same time, the proportion of coalition bills tends to decrease with each convocation. Thus, United Russia is a key player in environmental legislation, effectively combining the promotion of its own initiatives with participation in coalitions.

Keywords: environmental legislation; State Duma; deputies; factions; dominant party; competition; inter-faction interaction.

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.